

NCCR Democracy (édit.)

Yvonne Rosteck

Comment la mondialisation et la médiatisation ont changé la démocratie



Liebe Leserin, lieber Leser

Wir freuen uns, dass Sie unsere Open-Access-Publikation heruntergeladen haben. Der vdf Hochschulverlag fördert Open Access aktiv und publiziert seit 2008 Gratis-eBooks in verschiedenen Fachbereichen:

[Übersicht Open-Access-Titel](#)

Möchten auch Sie Open Access publizieren?

Der vdf Hochschulverlag stellt Ihre Publikation u.a. im eigenen Webshop sowie der ETH-Research-Collection zum Download bereit!

Kontaktieren Sie uns unter verlag@vdf.ethz.ch

Gerne informieren wir Sie auch in Zukunft über unsere (Open-Access-)Publikationen in Ihrem Fachbereich.

[Newsletter abonnieren](#)

Auch Sie können Open Access unterstützen.

[Hier geht's zum Spenden-Button](#)

Herzlichen Dank!

NCCR Democracy (édit.)

Yvonne Rosteck

Comment la mondialisation et la médiatisation ont changé la démocratie

Impressum

Édition :
PRN Démocratie
Université de Zurich
Affolternstr. 56
CH-8050 Zürich

Rédaction : Yvonne Rosteck

Traduction de l'allemand : Clara Wubbe

Design & layout : Rose Pistola, Munich



FONDS NATIONAL SUISSE
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



Universität
Zürich ^{UZH}



Informations bibliographiques de la Bibliothèque nationale allemande

La Bibliothèque nationale allemande répertorie cette publication dans la Bibliographie nationale allemande. Les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet sous <http://dnb.dnb.de>.

ISBN 978-3-7281-3935-1 (édition imprimée)

Download open access :

ISBN 978-3-7281-3936-8 / DOI 10.3218/3936-8
www.vdf.ethz.ch

© 2019, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Cet ouvrage ainsi que toutes ses parties sont protégés par le droit d'auteur. Toute utilisation faite sans autorisation de la maison d'édition et dépassant le cadre étroit du droit d'auteur est interdite et punissable. Cela vaut en particulier pour les reproductions, les traductions, les microcopies ainsi que l'enregistrement et le traitement de l'oeuvre par des systèmes électroniques.

Préface	6
---------	---

CHAPITRE 1

Introduction	9-13
--------------	------

CHAPITRE 2

La démocratie est-elle en crise ?	14-22
-----------------------------------	-------

2.1. L'expansion mondiale de la démocratie	15
2.2. Mesure scientifique de l'état de santé de la démocratie	16
2.3. Dans quelle mesure les citoyennes et les citoyens européens sont-ils satisfaits de la démocratie ?	19
2.4. Le dilemme de la gouvernance démocratique	21
2.5. Conclusion	22

CHAPITRE 3

L'effet de la mondialisation sur la démocratie	23-36
--	-------

3.1. Les trois niveaux de décision par-delà l'État-nation	24
Exposé : Les autorités régulatrices – indépendantes mais sous contrôle ?	24-26
3.2. La politique s'est éloignée des citoyennes et des citoyens	26
3.3. Les efforts de la démocratisation	28
3.4. L'opinion publique préfère des procédures démocratiques	29
3.5. Les médias, d'importants gardiens de la démocratie	31
Contribution médiatique : « Paradoxalement, les eurosceptiques renforcent la démocratie UE »	33-35
3.6. Conclusion	36

CHAPITRE 4

La mondialisation et la diffusion de la démocratie dans le monde	37-47
--	-------

4.1. L'ouverture de régimes autoritaires par des protestations transnationales	38
Exposé : Que reste-t-il des mouvements démocratiques qui ont échoué ?	40-41
4.2. La promotion de la démocratie par des organisations internationales	40
4.3. Pourquoi la démocratisation mène souvent à des guerres civiles	43
4.4. Quelles clés pour une démocratisation réussie ?	44
4.5. Conclusion	46

CHAPITRE 5

Le rôle des médias dans la démocratie

48–59

5.1. La médiatisation ou comment les médias changent les règles du jeu politique	49
Exposé : Les duels télévisés avant les élections – un exemple de médiatisation	50
5.2. Dans quelle mesure la politique subit-elle l'influence des médias ?	51
5.3. Les médias influencent-ils l'opinion publique ?	56
Exposé : Campagnes de vote en Suisse – informatives ou manipulatrices ?	58–59
5.4. Conclusion	58

CHAPITRE 6

L'essor du populisme

61–91

6.1. Qu'est-ce que le populisme ?	62
6.2. L'idéologie populiste : des éléments démocratiques et autoritaires	63
6.3. Comment mesurer le populisme ?	63
6.4. Vivons-nous dans une ère populiste ?	64
Exposé : Le populisme en Suisse	80–81
6.5. Comment expliquer le succès du populisme ?	80
Contribution médiatique : Le rôle des partis demeure important	82–83
6.6. Quel est l'effet du populisme sur la démocratie ?	86
6.7. Conclusion	90

CHAPITRE 7

Considérations finales

92–98

Bibliographie	99
Au sujet du PRN Démocratie	108

Table des figures

Figure 1 : Les trois vagues de démocratisation	16
Figure 2 : Le baromètre de la démocratie ; les trois premiers niveaux du modèle	17
Figure 3 : Évolution de la qualité de la démocratie dans les 30 meilleures démocraties entre 1990 et 2014	18
Figure 4 : Confiance des citoyens européens dans les institutions de la démocratie	21
Figure 5 : Sensationalisation de l'information	52
Figure 6 : Scandalisation de l'information	52
Figure 7 : Émotionalisation de l'information	53
Figure 8 : Utilisation du terme « populisme » dans des journaux et dans des revues scientifiques	65
Figure 9 : Pourcentage de voix des partis populistes de droite et de gauche en Europe occidentale entre 1970 et 2017	66–67
Figure 10 : Pourcentage de voix des partis populistes de droite et de gauche en Europe du Nord entre 1970 et 2017	68
Figure 11 : Pourcentage de voix des partis populistes de droite et de gauche en Europe du Sud entre 1970 et 2017	69
Figure 12 : Pourcentage de voix des partis populistes de droite et de gauche en Europe centrale et de l'Est entre 1989 et 2017	70–71
Figure 13 : Part de déclarations populistes dans les programmes électoraux de partis établis (mainstream) et de partis nouvellement fondés (non-mainstream)	72–73
Figure 14 : Comparaison des parts de déclarations populistes dans des journaux et des programmes électoraux de partis établis et de partis nouvellement fondés	76–77
Figure 15 : Part de propos populistes de personnalités politiques influentes sur Facebook et Twitter	78

Préface

Cet ouvrage résume les résultats les plus importants du Pôle de recherche national sur la démocratie (PRN Démocratie) à l'attention d'un large public. Pendant douze ans, nous avons étudié le fonctionnement, le développement et la qualité des démocraties modernes, ainsi que les défis auxquels elles se trouvent aujourd'hui confrontées. Le PRN Démocratie s'est distingué en particulier par une collaboration interdisciplinaire féconde, qui a permis d'éclairer les structures et les processus complexes de la démocratie sous tous les angles et de favoriser l'innovation scientifique. La durée du PRN (12 ans) a rendu possible en outre une conception à long terme du programme de recherche et le traitement approfondi de la démocratie en tant qu'objet d'étude. Enfin, le PRN Démocratie a été un instrument important pour la promotion de la relève scientifique en Suisse ; il a formé des doctorant-e-s et encouragé des carrières académiques dans le cadre de ses projets de recherche. Aujourd'hui, ces jeunes chercheuses et chercheurs font carrière en Suisse et à l'étranger, non seulement dans le domaine scientifique, mais aussi dans le secteur privé, dans l'administration publique et dans des organisations internationales. Nous remercions en premier lieu nos principaux bailleurs de fonds, le Fonds national suisse de la recherche scientifique et l'Université de Zurich, grâce auxquels nous avons pu réaliser tout cela. Nous tenons à remercier en particulier notre directrice générale Yvonne Rosteck qui a compilé le matériel pour cette publication et assuré la rédaction de l'ouvrage. Un grand merci également à Laurent Bernhard, Frank Esser, Tina

Freyburg, Gesine Fuchs, Sandra Lavenex, Martin Wettstein, Werner Wirth et Dominique Wirz pour leurs commentaires et la révision critique du manuscrit.

Zurich et Florence, juillet 2018

Daniel Kübler, Université de Zurich, directeur
du PRN Démocratie de 2012 à 2018

Hanspeter Kriesi, European University Institute,
directeur du PRN Démocratie de 2005 à 2012

CHAPITRE 1

Introduction

La démocratie n'est pas un modèle de gouvernement parfait. Cependant, malgré ses déficiences, elle se prêle mieux que tout autre à régler le vivre-ensemble des individus. Elle permet la prise de décisions sur un mode consensuel et pacifique. Elle est garante de libertés individuelles, d'autodétermination et de participation politique. Les démocraties vivent en paix plus longtemps. En règle générale, elles sont plus prospères que les non-démocraties. Le fait que de nombreux individus soient prêts, encore et toujours, à prendre de grands risques dans le combat pour la démocratie témoigne de la force d'attraction de cette idée au niveau planétaire. Cependant, la démocratie n'est jamais un état définitif, un acquis assuré. Elle est un défi permanent, tant pour les citoyens que pour les dirigeants. Elle doit être constamment repensée et ses règles renégociées.

Au 20^e siècle, la démocratie était l'idéologie politique la plus porteuse. Elle s'est d'ailleurs largement imposée au niveau mondial en tant que valeur universelle. Mais aujourd'hui, plusieurs développements – mondialisation, transformation du paysage médiatique, montée du populisme, etc. – mettent les démocraties établies et plus jeunes à rude épreuve. Dans le cadre du Pôle de recherche national sur la démocratie (« PRN Démocratie – Défis posés à la démocratie au 21^e siècle ») mené par le Fonds national suisse et l'Université de Zurich de 2005 à 2017, des chercheuses et des chercheurs ont analysé le pourquoi et le comment de cette évolution, ainsi que ses répercussions pour la démocratie.

Lorsque le PRN Démocratie a démarré, en octobre 2005, les travaux se sont d'abord concentrés sur les démocraties occidentales développées. Point de départ des

recherches : le constat d'un malaise politique dans ces bastions de la démocratie et l'hypothèse que ce malaise résultait de la perte de confiance des citoyennes et des citoyens envers la politique. Indéniablement, depuis les années 1990, la démocratie se trouve confrontée à une série de défis majeurs, comme l'évolution démographique, l'inégalité socio-économique, la diversité ethnique et le progrès technologique, pour ne mentionner que ceux-là. Il a été admis que deux tendances en particulier mettaient la démocratie sous pression : la mondialisation et la médiatisation. La mondialisation a fait perdre son importance à l'État national, construction à laquelle la démocratie est traditionnellement associée. Avec elle, le pouvoir décisionnel passe progressivement à des acteurs non élus, aux niveaux international, transnational, régional et local. Les citoyennes et les citoyens ont le sentiment de ne plus pouvoir influencer sur la politique. Par voie de conséquence, leur confiance dans les institutions et les gouvernements étatiques a diminué depuis la fin des années 1990. Parallèlement, les médias ont pris un grand poids politique dans toutes les démocraties. Devenus des médias de masse indépendants, à orientation commerciale, ils ont transformé la communication et les règles du jeu politique. On parle de « médiatisation » pour décrire le phénomène. L'objectif du PRN Démocratie était de clarifier comment la démocratie avait changé sous l'influence de la mondialisation et de la médiatisation. La longue durée du programme de recherche (12 ans) ainsi que le vaste réseau d'institutions partenaires de différentes disciplines humaines et sociales ont permis d'étudier cette question au travers de comparaisons entre plusieurs pays et sur la base de grandes collections de données.

Le présent rapport final résume les principaux développements et résultats de recherche sur la démocratie. Pendant les douze ans du PRN Démocratie, près de 140 chercheuses et chercheurs ont publié plus de 700 articles. Dans l'impossibilité de dresser un panorama complet des connaissances acquises et des résultats obtenus, le rapport se concentre plus particulièrement sur la contribution de la mondialisation et de la médiatisation à la montée du populisme dans des démocraties établies. Il est complété par des indications sur l'état général de la recherche dans des notes de bas de page. Les références à la littérature du PRN Démocratie sont, elles, données dans le corps du texte et listées dans la bibliographie. Le rapport comporte également deux contributions médiatiques de chercheurs du PRN, qui traitent plus en détail de thématiques spécifiques.

Le chapitre 2 porte sur la question de savoir si la démocratie est en crise, comme on le prétend si souvent. Les preuves en seraient, d'une part, le recul du nombre d'États démocratiques dans le monde, d'autre part, l'affaiblissement qualitatif des démocraties établies et la perte de soutien des citoyennes et des citoyens. Quand bien même la démocratie, en tant que modèle étatique, n'est pas remise en cause en Europe, on constate une insatisfaction générale quant à sa mise en œuvre. La raison en est le dilemme inhérent à cette forme de gouvernement, un dilemme encore exacerbé par la mondialisation et la médiatisation, comme nous le démontrerons dans les chapitres suivants. Le chapitre 3 expose comment, dans le sillage de la mondialisation, le pouvoir décisionnel en politique passe du niveau national aux niveaux international, transnational, régional et local – un transfert de compétences

censé améliorer la résolution de problèmes, mais qui se fait au détriment de la démocratie. D'un autre côté, la mondialisation peut aussi contribuer à propager les idées démocratiques. Le chapitre 4 décrit les différentes approches de la communauté internationale pour promouvoir la démocratie dans des États autoritaires et les conditions requises pour l'instauration et la consolidation des principes démocratiques dans un pays. Le chapitre 5 traite du rôle important des médias de masse dans la démocratie et explique comment la médiatisation a transformé la politique dans les démocraties occidentales. De plus en plus, les médias interprètent les événements politiques selon leur propre logique au lieu de les décrire. Les acteurs politiques, de leur côté, se sont adaptés aux règles de l'industrie des médias. Conjugué aux processus décisionnels changés du fait de la mondialisation, ce développement contribue au succès du populisme. Le chapitre 6 est consacré, justement, à l'essor du populisme. Il s'agit d'abord de la question de savoir si le populisme est plus fortement soutenu que par le passé. Comment la part électorale de partis populistes en Europe a-t-elle évolué durant ces dernières décennies ? Dans quelle mesure le discours politique et la couverture médiatique d'événements politiques sont-ils devenus plus populistes ? Suivent des explications sur les motifs du succès du populisme ainsi que sur les répercussions possibles sur la démocratie.

CHAPITRE 2

La démocratie est-elle en crise ?

Au terme de la Guerre froide, le politologue américain Francis Fukuyama professe sa célèbre thèse de la « fin de l'histoire » : la démocratie libérale avait triomphé et allait s'imposer définitivement comme modèle gouvernemental dans le monde entier.¹ Aujourd'hui, près de 30 ans plus tard, on évoque toujours plus souvent une « crise de la démocratie ». Il semblerait que le modèle démocratique soit sur le déclin, que des autocrates soient de retour au pouvoir et s'emploient à vider la démocratie de sa substance. Vladimir Poutine en Russie et Recep Tayyip Erdoğan en Turquie sont cités en exemples. Les populistes, qui remettent en cause non pas la démocratie en tant que modèle étatique mais les institutions centrales de la démocratie, ont eux aussi le vent en poupe. Dans les pays occidentaux également, les partis populistes connaissent des succès électoraux croissants depuis quelques décennies. En 1999, le Venezuela élitait le premier président populiste du 21^e siècle en la personne d'Hugo Chavez. En Europe, les populistes sont toujours plus nombreux à siéger au gouvernement, comme le FPÖ en Autriche (2000 et 2017) ou le Parti du progrès en Norvège (2013). En Suisse, l'UDC a obtenu un deuxième siège au Conseil fédéral en 2003. Plus récemment, des partis populistes ont même réussi à former des gouvernements à eux seuls : en Hongrie, le parti national-conservateur Fidesz de Viktor Orbán dirige le pays depuis 2010, et en Pologne, le parti populiste de droite PiS (« Droit et Justice ») de Jarosław Kaczyński est au pouvoir depuis 2015. L'élection de Donald Trump à la Maison Blanche, en 2017, marque le sommet de cette avancée triomphale des populistes. Qu'est-il donc arrivé à la démocratie ? Le modèle est-il vraiment en déclin à l'échelle mondiale ?

2.1. L'expansion mondiale de la démocratie

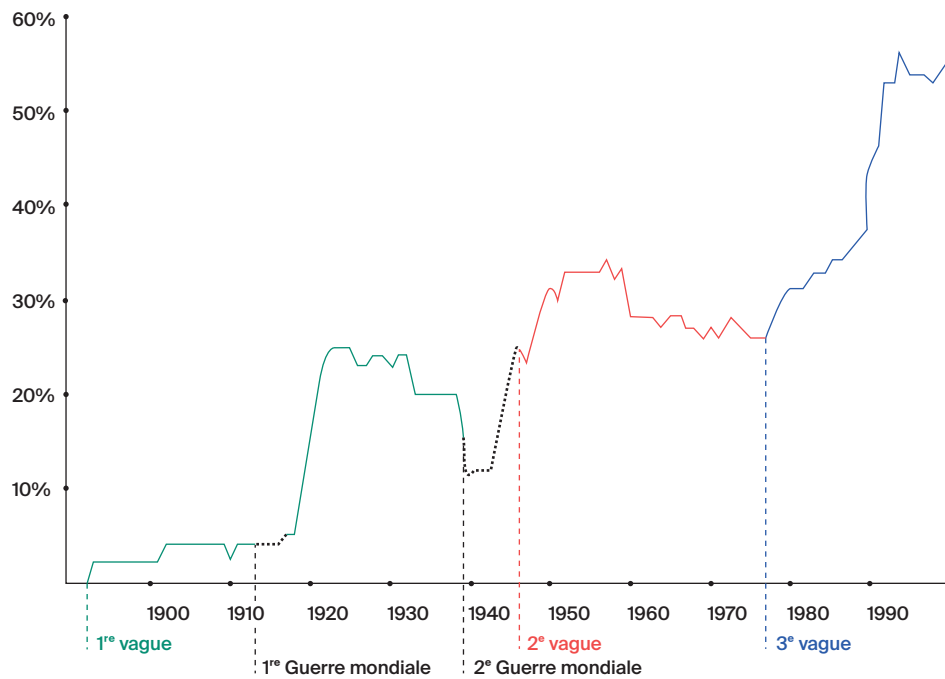
Si l'on part d'une définition minimaliste de la démocratie, on peut dire que la démocratie s'est fortement propagée au 20^e siècle. Cette définition englobe les deux critères du droit de

vote d'une part, et de la tenue régulière d'élections pluripartites d'autre part. Le nombre de pays qui, d'après ces critères, peuvent être considérés comme des démocraties a augmenté en trois vagues successives (Kriesi & Bochsler 2013) :

La première vague de démocratisation commence avec la Révolution américaine et la Révolution française, mais les vagues révolutionnaires de 1830 et 1848 ont été nettement plus importantes pour la propagation de la démocratie. Par la suite, de nombreux pays occidentaux ont instauré des institutions élues, représentatives. La souveraineté du peuple n'était cependant pas encore synonyme d'égalité politique. La première vague atteint son apogée après la Première Guerre mondiale seulement, lorsque les femmes et les personnes sans propriété ni revenus obtiennent elles aussi le droit de vote et d'éligibilité dans de nombreux pays. Dans l'entre-deux guerres, des coups militaires autocratiques et des régimes fascistes auront à nouveau raison de bon nombre de ces jeunes démocraties. La deuxième vague suit à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, lorsque les Alliés instaurent la démocratie dans les territoires qu'ils occupent. Plusieurs pays d'Amérique latine et quelques États africains créés sur les cendres de la colonisation adoptent des constitutions démocratiques, mais la démocratie n'a pu s'établir que dans quelques-uns. Dès les années 1960, cette deuxième vague est suivie d'un nouveau revers pour la démocratie, qui touche surtout l'Amérique latine, même si l'Europe (Grèce, Turquie), l'Afrique (p. ex. Nigéria) et l'Asie (p. ex. les Philippines) n'ont pas été épargnées par les coups d'état et les putschs militaires. La troisième vague de démocratisation, qui est aussi la plus grande, débute dans les années 1970 avec la fin des dictatures militaires en Europe du Sud (Portugal, Grèce, Espagne). Elle touche également l'Amérique latine, l'Asie du Sud-Est et quelques États africains. Les années 1989/1990, finalement, marquent l'effondrement du bloc communiste. Les intérêts de politique extérieure des États-Unis et les négociations d'adhésion de la Communauté eu-

¹ Fukuyama, Francis (1989). *The end of history? The National Interest*.

Part des États démocratiques dans le monde en pour cent

Figure 1 : Les trois vagues de démocratisation²

² Graphique d'après Doorenspleet, Renske (2000). Reassessing the three waves of democratization. *World Politics* 52, 384–406. Concernant le développement de la démocratie, voir aussi Huntington, Samuel P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.

³ Merkel, Wolfgang (2010). *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

ropéenne avec d'anciens pays communistes ont joué un rôle capital dans cette troisième vague de démocratisation. Comme le montre l'histoire, la démocratisation est un processus de longue haleine et la troisième vague n'a pas abouti partout à la démocratie. Si des élections sont organisées dans pratiquement tous les pays du monde depuis les années 1990, elles sont souvent loin d'être libres. De même, les droits et libertés individuels sont encore moins bien protégés dans les jeunes démocraties que dans les « vieilles » démocraties occidentales, établies définitivement lors de la deuxième vague. La troisième vague, qui a connu son sommet dans les années 1990, a été suivie d'une phase de stagnation,³ ponctuée pendant une courte période par les « révolutions de couleurs » en Serbie, en Géorgie, au Kirghizistan, en Ukraine et au Liban ainsi que par le « Printemps arabe », annonciateurs d'une quatrième vague. Toujours est-

il que la démocratie n'a véritablement percé durablement que dans de rares États, comme la Tunisie.

Pour l'heure, la démocratie a donc triomphé sur d'autres modèles de gouvernement en apparence seulement. Il ne peut être question pour autant d'un recul de la démocratie au niveau mondial. La « crise de la démocratie » si souvent évoquée se manifeste plutôt dans une autre tendance, à savoir celle d'une insatisfaction des citoyennes et des citoyens avec leur gouvernement, qui se fait sentir depuis quelques décennies dans les démocraties occidentales établies de longue date.

2.2. Mesure scientifique de l'état de santé de la démocratie

Les démocraties établies sont-elles en crise ? On peut répondre à cette question de deux

points de vue, celui de la recherche scientifique sur la démocratie et celui des citoyennes et citoyens.

La science politique a développé différents instruments⁴ pour mesurer la qualité de la démocratie sur la durée. Nombre de ces instruments ont été élaborés sur la base d'une conception minimaliste de la démocratie et sont donc peu nuancés. S'ils permettent de faire la distinction entre systèmes démocratiques et systèmes non démocratiques, ils ne permettent pas d'établir des différences plus subtiles entre démocraties hautement développées, ni de juger de l'évolution de la qualité de la démocratie au fil du temps. Pour mesurer ces valeurs, il faut cerner le phénomène « démocratie » dans toute sa complexité. À cet effet, le PRN Démocratie a mis au point un « baromètre de la démocratie »⁵ en collaboration avec le Centre de recherche en sciences sociales de Berlin. Ce baromètre mesure l'état et la stabilité de 70 démocraties établies de longue date et plus jeunes depuis 1990 et relève les changements et les différences de qualité même ténues. L'hypothèse de départ est la suivante : les systèmes démocratiques visent un équilibre entre les principes de la liberté et de l'égalité et se servent pour cela d'un troisième principe, celui du contrôle. La qualité de la démocratie est basée sur ces trois prin-

cipes, qui sont garantis chacun par l'accomplissement de trois fonctions.

Le baromètre de la démocratie ne relève pas de détérioration qualitative des 30 meilleures démocraties⁶ entre 1990 et 2014. Il montre néanmoins des différences considérables entre pays, notamment en ce qui concerne la réalisation des principes individuels de la démocratie (Merkel 2015).

Dans les 30 démocraties étudiées, le principe de la liberté, mesuré à l'aune des trois fonctions de la liberté individuelle, de l'État de droit et de la sphère publique, est généralement le mieux réalisé des trois. Si la qualité de la fonction liberté individuelle connaît un léger progrès, on note un faible recul au niveau de l'État de droit. Les raisons en sont la péjoration des valeurs pour l'indépendance de la justice et pour la confiance dans le système judiciaire national. La fonction de la sphère publique, qui mesure non seulement la liberté d'opinion, mais aussi l'offre médiatique, la neutralité de la presse et le degré d'organisation des intérêts sociétaux par des associations et des ONG, stagne à un niveau relativement bas. Les valeurs pour la pluralité des médias et pour le degré d'organisation des intérêts sociétaux ont légèrement reculé.

Parmi les trois fonctions du principe du contrôle, le baromètre établit une très légère

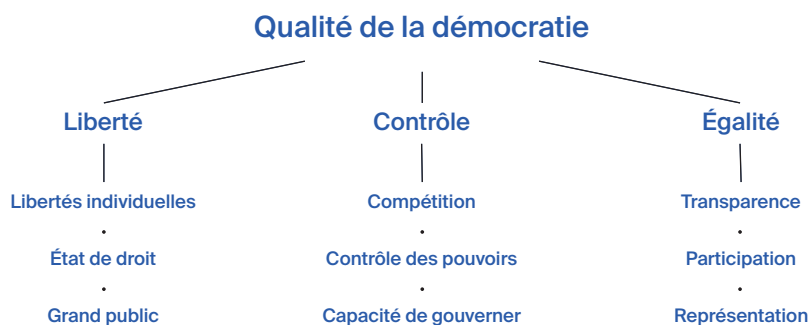


Figure 2 : Le baromètre de la démocratie : les trois premiers niveaux du modèle. Le baromètre mesure la qualité de démocraties établies sur la base de 100 indicateurs. Ceux-ci sont attribués à neuf fonctions, qui garantissent le respect des trois principes « liberté », « égalité » et « contrôle ».

4
P. ex. le Freedom House Index <https://freedomhouse.org/> et le Polity Index <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>.

5
www.democracybarometer.org

6
Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chypre, Costa Rica, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Malte, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse.

augmentation de la qualité du contrôle horizontal des pouvoirs et de la concurrence politique pluraliste, mais une détérioration de la capacité des gouvernements élus à concevoir la politique. La stabilité des gouvernements a modérément diminué, leurs décisions ont été mises en œuvre moins efficacement et les banques centrales ont gagné en indépendance.

S'agissant des trois principes de la démocratie, celui de l'égalité politique a été le moins bien réalisé pendant les deux dernières décennies. La transparence des décisions prises par les institutions démocratiques a pour sa part augmenté. De manière générale, la qualité de la représentation s'est elle aussi améliorée,⁷ mais cette amélioration est due exclusivement au fait que les femmes parlementaires sont de plus en plus nombreuses. Dans les parlements des démocraties établies, les femmes demeurent certes sous-représentées, mais leur proportion augmente d'année en année. Une meilleure représentation des femmes dans les parlements nationaux favorise non seulement

l'égalité en politique mais aussi la participation : une étude comparative de 30 États européens montre que les députées ont un rôle de modèles et incitent d'autres femmes à participer au processus politique (Bühlmann & Schädel 2012). Plus les femmes sont nombreuses à siéger au parlement d'un pays, plus la population féminine de ce pays est intéressée et engagée politiquement. Globalement cependant, les données du baromètre de la démocratie montrent que la participation politique est en baisse, dû en premier lieu à la moindre implication des classes à petits revenus et bas niveau de formation dans la prise des décisions politiques. Cela étant, la probabilité que leurs préférences se trouvent exprimés dans le résultat électoral, et donc leurs intérêts représentés, diminue également. La qualité de la représentation s'est ainsi détériorée pour ce groupe de population en raison de sa moindre participation aux élections.

Globalement, le baromètre de la démocratie ne constate pas de perte de qualité grave ni

7 La qualité de la représentation désigne la qualité de la relation entre les représentants élus, donc les politiques, et les représentés, à savoir l'électorat. Elle se mesure, d'une part, à la représentativité de la société dans la composition du parlement (les différents groupes, classes sociales et sexes sont-ils équitablement représentés par les députés ?) et, d'autre part, à la prise en compte et à la mise en œuvre des préférences et des intérêts des citoyennes et des citoyens dans l'action politique.

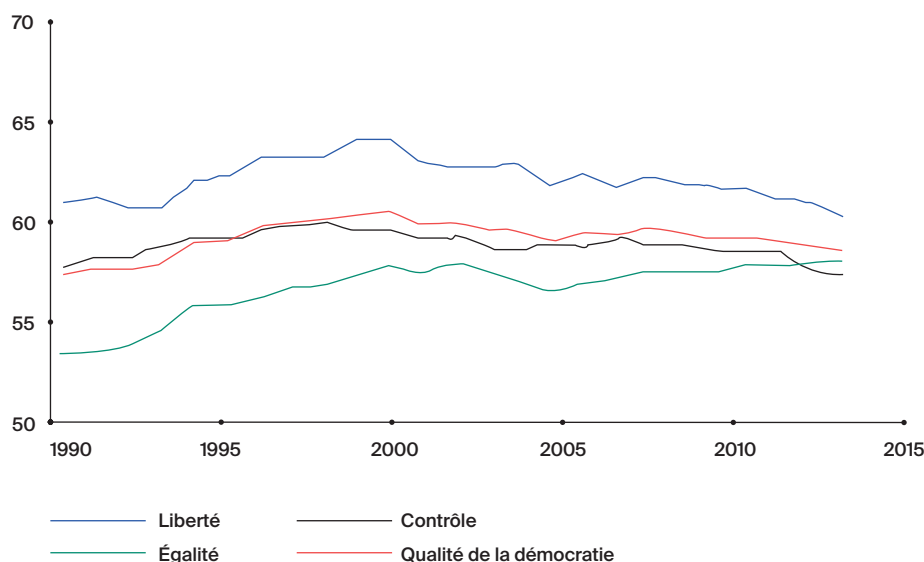


Figure 3 : Évolution de la qualité de la démocratie dans les 30 meilleures démocraties entre 1990 et 2014. Source : Baromètre de la démocratie www.democracybarometer.org

donc de « crise » de la démocratie. Mais ce sont en fin de compte les citoyennes et les citoyens d'une démocratie qui décident de la légitimité et de la stabilité de ce système. Leur avis diverge-t-il des résultats scientifiques ?

2.3. Dans quelle mesure les citoyennes et les citoyens européens sont-ils satisfaits de la démocratie ?

Toute démocratie doit être acceptée par sa population pour subsister. C'est la conviction ou la non-conviction des citoyennes et des citoyens que leur système démocratique est légitime, juste et digne d'être soutenu qui renforce ou qui affaiblit la démocratie (Merkel 2015). Le degré de satisfaction des citoyens avec la démocratie se mesure à l'écart entre ce qu'ils attendent de la démocratie et ce qu'ils pensent de sa performance. Il ressort de différents sondages d'opinion auprès de la population de pays européens que l'idée de la démocratie continue d'être largement soutenue et il n'y a guère de raison de penser que cela pourrait changer dans un avenir prévisible. Toujours est-il que les attentes mises dans la démocratie sont très différentes de l'appréciation de ses prestations ; les citoyens saluent la démocratie comme forme de gouvernement, mais ils ne sont pas contents de son fonctionnement dans leur pays. Ce mécontentement se solde par la revendication de davantage de participation directe dans les processus de décision politiques (Mohrenberg et al. 2018). Dans la littérature spécialisée, les insatisfaits sont perçus soit comme des citoyens doués d'esprit critique, des donneurs d'impulsions pour la réforme de processus et de structures démocratiques, soit comme des individus ayant des attentes totalement démesurées par rapport à la politique en général et à la démocratie en particulier.⁸

Attentes ...

Il ressort des sondages de l'European Social Survey⁹ qu'en Europe la démocratie libérale n'est pas remise fondamentalement en cause.

Selon le concept théorique de base, les signes distinctifs de la démocratie libérale sont la tenue régulière d'élections libres et équitables, l'État de droit, le contrôle des pouvoirs et la protection des droits et libertés individuels. La conception de la population européenne de la démocratie va bien au-delà de ce cadre normatif et englobe également des aspects de la démocratie directe et sociale (Ferrin & Kriesi 2014). De manière générale, une très haute importance est accordée à des élections libres et équitables ainsi qu'à la justification des décisions par le gouvernement. Les citoyens européens attendent de leur gouvernement qu'il explique sa politique à la population. Parmi les éléments libéraux, l'égalité en droit, la fiabilité des médias et le contrôle des pouvoirs sont pour eux des conditions nécessaires pour une démocratie. La démocratie directe, autrement dit la participation directe du peuple aux processus politiques au travers de votations, est considérée importante. Contrairement à de nombreux théoriciens de la démocratie, les citoyennes et citoyens européens sont d'avis que la démocratie doit également se soucier de justice sociale. Pour eux, la protection contre la pauvreté et la réduction des inégalités de revenus sont des éléments centraux de la démocratie.

... et jugements

Que pensent les citoyennes et les citoyens de la démocratie dans leur pays ? La réponse varie d'une région à une autre (Ferrin & Kriesi 2014). Dans les pays d'Europe du Nord et d'Europe occidentale, ils accordent généralement de bonnes notes à la démocratie, même s'ils perçoivent des possibilités d'amélioration. Les Européens du Sud sont devenus beaucoup plus critiques vis-à-vis de leur démocratie dans le sillage de la crise économique et financière de 2008. En Europe de l'Est, l'attitude critique est une constante. Elle ne s'explique pas par le fait que le passé communiste de la région a marqué durablement les valeurs et les esprits, car les pays de l'Est soutiennent généralement les principes de la démocratie libérale.¹⁰ Les Européens de l'Est sont simplement moins satis-

—
8
Cf. p. ex. Norris, Pippa (1999). *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press
versus Stoker, Gerry (2006). Explaining political disenchantment: finding pathways to democratic renewal. *The Political Quarterly* 77(2), 184–194.

—
9
Enquête comparative internationale régulière sur des thèmes sociopolitiques dans des pays européens : www.europeansocialsurvey.org

—
10
Cf. Borbáth, Endre; Theresa Gessler & Hanspeter Kriesi (2017). *The hour of the citizen – the evolution of eastern Europeans' conceptions of democracy*. Workshop „Europeanisation revisited“ at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute Florence, 29–30 June 2017.

faits que d'autres des prestations de la démocratie, que leur pays soit membre de l'UE ou non. Comme le montre une autre étude, les citoyennes et les citoyens des démocraties plus jeunes jugent leur régime démocratique plutôt à l'aune de la performance économique. S'ils la trouvent mauvaise, ils tendront à retirer leur soutien au gouvernement (Bochsler & Hänni 2018). Globalement, les citoyens accordent davantage d'importance à des idéaux démocratiques à mesure qu'ils en profitent moins. Ainsi, l'insatisfaction des Européens de l'Est concerne surtout la démocratie sociale et la démocratie directe. Ils attendent de la démocratie plus de justice sociale, un État social qui fonctionne et plus de droits de participation. Leurs attentes sont nettement plus élevées à ces différents égards que celles des Européens du Nord et de l'Ouest, alors que les attentes concernant la démocratie libérale se sont dans l'ensemble rapprochées à l'échelle européenne.

Les citoyennes et les citoyens d'Europe estiment que les aspects liberté de la presse, élections libres et équitables et liberté de l'opposition sont bien mis en œuvre, tandis que l'égalité juridique, la justice sociale et la justification des décisions par les gouvernements – trois aspects considérés comme particulièrement importants – le sont le moins bien (Ferrin & Kriesi 2014). La crise économique et financière et l'insatisfaction avec le gouvernement et l'économie n'ont pas conduit à une baisse du soutien accordé aux principes démocratiques. Toutefois, les attentes vis-à-vis de la démocratie ont augmenté, surtout dans les pays d'Europe du Sud et de l'Est, plus particulièrement en ce qui concerne la dimension sociale (Kriesi et al. 2016).

Au niveau des individus, il s'avère que les personnes à bas revenu sont plus critiques envers la démocratie dans laquelle elles vivent (Heyne 2017). La perception du propre statut joue un rôle important. Les gens qui s'estiment les perdants de la société sont plutôt insatisfaits – l'écart entre leur attente et leur jugement est plus grand. Ils souhaitent aussi davantage de démocratie sociale et directe et accordent peu d'importance aux aspects libé-

raux de la démocratie. La démocratie est dis-crédi-tée à leurs yeux par l'inégalité sociale et le manque de volonté ou l'incapacité de l'État de régler le problème.

Perte de confiance dans les institutions de la démocratie

Les données de l'Eurobaromètre¹¹ attestent elles aussi que le soutien à la démocratie n'a pas globalement reculé pendant ces 40 dernières années. Leur analyse détaillée relève cependant une baisse de confiance dans les principales institutions de la démocratie (Merkel 2015) : entre 1994 et 2013, la confiance envers les parlements et les gouvernements est passée de 50% à 30% en moyenne, alors que celle envers les partis politiques stagnait à un très bas niveau (20%). Paradoxalement, les citoyens se défient des institutions centrales de la démocratie dont ils élisent pourtant eux-mêmes les représentants, alors qu'ils accordent une grande confiance aux organes d'exécution de la démocratie – la justice, la police et l'armée – dont ils n'élisent pas les membres.

L'expertise technique, des hiérarchies décisionnelles rapides et une administration non démocratiquement élue obtiennent un meilleur score que la participation politique, la compétition pluraliste et les débats parlementaires. La préférence va à des institutions politiquement neutres et organisées de manière hiérarchique, dont on pense qu'elles travaillent de manière experte et efficace et dont on attend moins de querelles partisans. Les valeurs deviennent-elles moins démocratiques ? Il est probable que les citoyens qui se défient de leurs institutions politiques ne vont plus voter. En effet, entre 1975 et 2010, la participation aux élections a baissé de 84% à 75% en moyenne en Europe occidentale. Et en Europe de l'Est, elle a reculé de près de 22% entre 1990 et 2010 ; dans ces pays, seule la moitié de l'électorat se rend encore aux urnes. Dans toutes les démocraties, ce sont principalement les classes à faible revenu et bas niveau de formation qui ne participent plus au processus politique. Elles connaissent aussi moins bien leurs

—
11
Il s'agit d'enquêtes menées à intervalles réguliers par la Commission européenne dans les pays de l'UE : <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>.

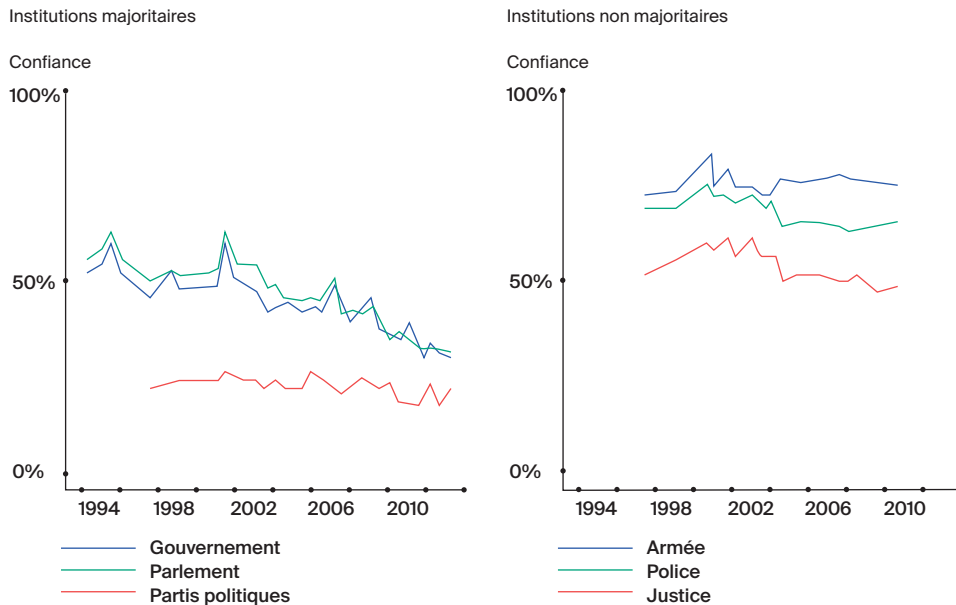


Figure 4 : Confiance des citoyens européens dans les institutions de la démocratie. La confiance dans les institutions élues démocratiquement (« majoritaires ») baisse alors que la confiance envers les organes d'exécution de la démocratie non élus par le peuple (« non majoritaires ») augmente. (Source : Merkel 2015, sur la base des données de l'Eurobaromètre 1994–2013).

propres préférences politiques et ne savent pas quels partis défendent leurs intérêts. Par voie de conséquence, leurs préférences et leurs idées politiques sont moins bien représentées (Weßels 2015), tandis que celles du tiers supérieur de la société sont surreprésentées. C'est dire que l'inégalité sociale est convertie en inégalité politique au travers du processus électoral – ce qui contrevient au principe d'égalité de la démocratie.

2.4. Le dilemme de la gouvernance démocratique

Si la démocratie continue de jouir d'un crédit élevé en Europe, l'insatisfaction règne sur sa mise en œuvre. Les citoyennes et les citoyens attendent d'une politique démocratique qu'elle s'occupe mieux de leurs préoccupations. Or, la mondialisation et la médiatisation ont rendu cette attente beaucoup plus diffi-

cile à satisfaire. En tant que modèle de gouvernance, la démocratie doit relever en particulier deux défis. D'une part, les gouvernements sont censés tenir compte des besoins et demandes du peuple souverain, les traduire en projets politiques concrets et mettre ces projets en œuvre (responsiveness) ; d'autre part, ils doivent pratiquer une politique efficace et résoudre des problèmes sociétaux (responsibility). Diverses contraintes restreignent leur marge de manœuvre. Par exemple : certaines décisions, prises par des gouvernements précédents, sont difficilement réversibles, ou encore, il faut composer avec des partenaires de coalition. En outre, de nombreux problèmes sont transfrontaliers et ne peuvent être résolus à l'échelle d'un pays. Pour en venir à bout, certaines compétences décisionnelles doivent être déléguées à d'autres niveaux. Le dilemme démocratique¹² se fait sentir partout où les sociétés et les économies sont soumises à des influences externes qu'elles ne peuvent pas

—
12
Voir Dahl, Robert A. (1994). A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly* 109(1), 23–34.

contrôler : il y a conflit entre la capacité de résoudre des problèmes et la possibilité pour les citoyennes et les citoyens de participer aux décisions et de les contrôler.

La stabilité et la légitimité d'États démocratiques dépendent grandement de la capacité d'un gouvernement élu à répondre aux exigences tant de la responsabilité gouvernementale que de la participation citoyenne. Les acteurs politiques ne peuvent s'affirmer sur la durée que s'ils parviennent à réaliser les deux ou, du moins, à les maintenir en équilibre. Or, le rapport entre les deux exigences est tendu, la résolution politique d'un problème pouvant aller à l'encontre des idées de la majorité des citoyens. L'art de gouverner démocratiquement consiste à gérer cette tension. Force est de constater que celle-ci ne fait qu'augmenter, car la mondialisation et la médiatisation rendent la conciliation des deux toujours plus difficile. Avec la mondialisation, la recherche de solutions s'est déplacée du niveau national au niveau international ou intergouvernemental, ce qui porte atteinte aux principes centraux de la démocratie. En effet, les décideurs ne sont pas élus et ne sont donc pas légitimés par les citoyens concernés par les décisions. Dans le même ordre d'idées, la transparence des processus de décision ne peut plus non plus être assurée. La médiatisation, de son côté, pousse les politiques à tenir compte des besoins et des intérêts de la population. Le succès des partis et politiciens populistes est symptomatique de cette évolution. Les citoyennes et les citoyens sont toujours plus mécontents des partis et des politiciens établis. À l'ère de la mondialisation, la question qui se pose est de savoir qui gouverne au juste.

nion n'indiquent une crise. Le crédit accordé à la démocratie demeure élevé. Toutefois, on note un écart entre les attentes placées dans la démocratie et les jugements portés sur elle, notamment en ce qui concerne la réalisation de la justice sociale et de la démocratie directe, et surtout en Europe de l'Est et du Sud. Les citoyens sont mécontents de la mise en œuvre de la démocratie. Cette insatisfaction se traduit par une baisse de participation à la politique et une perte de confiance dans les institutions traditionnelles de la démocratie que sont les parlements, les gouvernements et les partis politiques. Pour que la démocratie continue d'être acceptée et puisse fonctionner, il faut que les résultats politiques mais aussi les procédures décisionnelles conviennent. Il faut plus spécialement une amélioration de la justice sociale et plus de participation directe. La politique doit davantage prendre en compte les revendications et les vœux des citoyennes et des citoyens. Toujours est-il qu'il est plus difficile de répondre à ces exigences à l'ère de la mondialisation et de la médiatisation. En effet, ces deux développements renforcent les rapports tendus, inhérents aux démocraties, entre une gouvernance responsable et la prise en compte des préoccupations de la population.

2.5. Conclusion

La diffusion de la démocratie dans le monde est l'histoire d'une réussite, du moins au niveau des chiffres. Il ne peut être question actuellement d'un déclin de la démocratie. Concernant l'état de santé des démocraties européennes établies, ni les données du baromètre de la démocratie ni les sondages d'opi-

CHAPITRE 3

L'effet de la mondialisation sur la démocratie

Les autorités régulatrices – indépendantes mais sous contrôle ?

Dans le sillage du mouvement de libéralisation et de privatisation des années 1980, d'importantes fonctions de régulation au niveau national ont été déléguées à des autorités indépendantes, agissant hors de la bureaucratie étatique et non soumises à directives. On leur reconnaît l'expertise technique, économique et juridique nécessaire pour assurer une régulation efficiente de certains domaines dans un monde toujours plus complexe. Ces autorités sont censées assurer la sécurité du droit et la planification de l'économie et garantir aux acteurs du marché que les politiques ne changent pas les règles du jeu (p. ex. suite à des élections). Elles tirent leur légitimité du fait qu'elles sont indépendantes du politique et de groupements d'intérêts et qu'elles arrivent à des résultats de meilleure qualité que les institutions démocratiques. Il est toutefois difficile de juger si les autorités de régulation indépendantes sont effectivement plus performantes. D'une part, elles visent souvent plusieurs objectifs qui peuvent avoir plus ou moins de pertinence suivant les groupes sociaux – leur succès est donc hautement subjectif. D'autre part, les effets de leurs décisions sont difficiles à prouver et dépendent d'une multitude de facteurs (Biela et al. 2011).

Un pouvoir croissant

Avec le temps, des régulateurs indépendants se sont arrogés toujours plus de compétences et ont élargi leur mandat (Maggetti 2012). Leur expertise et les échanges réguliers qu'ils cultivent avec l'industrie réglementée leur confèrent un pouvoir considérable dans leur domaine de compétence. Il y a longtemps déjà que leur rôle ne se borne plus à exercer une fonction technocratique de régulation ; ils participent désormais à toutes les phases du processus de décision politique. De par leur affiliation à des réseaux internationaux, leur pouvoir s'est étendu. Dans les États membres de l'UE comme aussi dans quelques pays non membres tels que l'Islande, la Norvège et la Suisse, ils sont intégrés dans des réseaux de régulation européens. Ces réseaux comblent le vide réglementaire laissé par le fait que, malgré le marché européen commun, il existe des domaines dans lesquels les États nationaux n'ont pas cédé toutes leurs compétences à l'UE. Les quatre principaux réseaux concernent les finances, l'énergie, les télécommunications et la concurrence. Ils se sont avérés très efficaces dans l'harmonisation transfrontalière de réglementations. S'ils ne peuvent donner que des directives non contraignantes

La mondialisation, soit l'interdépendance croissante des sociétés et des marchés à l'échelle planétaire, et la démocratie entretiennent des relations ambivalentes. D'une part, les problèmes transfrontaliers ne peuvent être résolus par un seul État. En d'autres termes, la mondialisation sape la capacité de résolution de problèmes de gouvernements nationaux démocratiquement élus. D'autre part, les États doivent s'adapter pour restaurer cette capacité – par des coopérations interétatiques et une vision globale des enjeux. Dans le monde globalisé d'aujourd'hui, des institutions ont été fondées par-delà les États nationaux pour gérer les défis actuels de manière plus efficace. Il arrive toujours plus souvent que ces institutions prennent des décisions politiques contraignantes indépendamment des gouvernements et des parlements nationaux, contribuant ainsi à une perte de substance des États nationaux.

3.1. Les trois niveaux de décision par-delà l'État-nation

Le déplacement du pouvoir gouvernemental de l'État national vers d'autres niveaux s'opère dans trois directions : « vers le haut » au niveau international, « vers le bas » au niveau régional et local et « latéralement » au niveau transnational, vers des autorités de régulation indépendantes.

Le déplacement « vers le haut » se traduit par la multiplication d'organisations internationales qui ont été dotées de compétences décisionnelles toujours plus nombreuses, comme l'Organisation mondiale du commerce OMC ou le Fonds monétaire international FMI. L'internationalisation de la gouvernance politique est la plus avancée dans l'Union européenne : l'UE dispose de compétences dans un grand nombre de domaines politiques et a ses propres organes (Commission européenne, Parlement européen et Cour européenne de justice). En outre, la législation de l'UE a une influence directe sur le droit national des États membres.

La mondialisation a par ailleurs favorisé le développement de grandes régions à un ni-

veau sub-national. Certaines villes dont devenues d'immenses métropoles qui s'étendent sur plusieurs régions, voire dépassent la frontière nationale. Pour mieux les administrer, les compétences politiques ont été déplacées « vers le bas », aux niveaux local et régional. Il s'est formé des nouveaux réseaux et des structures complexes pour le pilotage de ces régions urbaines, dont les processus de décision manquent toutefois de transparence.¹³

Dans le courant des dernières décennies, des autorités de régulation indépendantes sont devenues des protagonistes de poids en politique. Ces collègues d'experts, qui ont repris la responsabilité de réguler certains secteurs des mains de gouvernements nationaux, incarnent le déplacement « latéral » du pouvoir décisionnel. Depuis la crise financière mondiale, de tels organes régulateurs, comme la FINMA suisse ou la FSA britannique, se sont également fait connaître du grand public. Leur tâche consiste le plus souvent à garantir la concurrence sur les marchés financiers, de l'énergie et des télécommunications. Ils sont dotés de compétences clés et jouissent d'une grande autonomie. On associe à leur expertise technique et à leur indépendance du politique un plus grand crédit et une meilleure capacité de régler les marchés. Les autorités de régulation indépendantes sont souvent intégrées dans des « réseaux transgouvernementaux » – autre exemple du déplacement « latéral » du pouvoir décisionnel. Ces réseaux peuvent aussi compter dans leurs rangs des représentants des autorités ministérielles de différents pays. Leur objectif est de développer des standards communs pour réguler différents domaines politiques et de les mettre en œuvre au niveau national. Ils complètent ainsi l'activité des gouvernements, si ce n'est qu'ils la remplacent.

Même si leurs décisions ont un fort impact sur la vie des citoyennes et des citoyens dans les démocraties modernes, ces institutions n'ont pas de légitimité démocratique, car leurs représentants ne sont pas élus. Comme des décideurs non élus ne peuvent pas non plus être destitués, ils se soustraient au contrôle démocratique par le peuple. Une des conditions essentielles de la démocratie n'est ainsi plus

ou des recommandations, leurs *soft rules* sont très souvent implémentées au niveau national (Maggetti & Gilardi 2011 ; Maggetti & Gilardi 2014) en raison du « lobbying » efficace des autorités de régulation indépendantes dans leurs pays respectifs. Ces autorités arguent de leurs engagements vis-à-vis des réseaux et de la nécessité d'une coopération efficace. En conséquence de quoi, on leur a délégué toujours plus de compétences (Maggetti 2014). Le fait est que les réseaux promeuvent un modèle organisationnel qui, justement, au sens du partage de bonnes pratiques, leur confère un pouvoir de réglementation élargi.

Dans la pratique, la différence entre la politique et des autorités de régulation indépendantes « dépolitisées », qui offriraient une expertise technique neutre, est floue et artificielle (Maggetti 2012). Une fois instituées, les autorités de régulation indépendantes vivent leur propre vie. Au vu de leur pouvoir croissant, la question se pose de savoir comment elles peuvent être contrôlées et tenues responsables des retombées de leurs décisions.

Indépendance et contrôle

L'indépendance des autorités régulatrices vis-à-vis des acteurs étatiques varie suivant le pays et le secteur. L'indépendance formelle, soit celle qui est définie dans leurs statuts respectifs, ne permet pas d'expliquer suffisamment ces différences. Deux autres facteurs entrent en ligne de compte : le nombre d'acteurs ayant un droit de veto dans le système politique¹⁵ et la durée d'existence de l'autorité (Maggetti 2012). Vu que les autorités de régulation ont une longueur d'avance en termes d'informations et de connaissance de la matière, elles gagnent en autonomie au fil du temps. Une autonomie qui se développe également si elles sont intégrées dans un réseau international. De manière générale, en Europe occidentale, les autorités de régulation semblent jouir d'une indépendance considérable par rapport aux acteurs et institutions politiques et à l'industrie réglementée.

Les gouvernements et les parlements ont des droits de contrôle formels sur les autorités de régulation indépendantes, qui vont de l'attribution de postes à l'annulation de décisions en passant par des décisions budgétaires. Des études menées dans différents États européens ont cependant montré que les acteurs politiques ne font pas forcément valoir ces droits,¹⁶ et cela pour de multiples raisons (Maggetti & Papadopoulos 2016). Peut-être existe-t-il des relations informelles, qui permettent un pilotage plus efficace. Les avantages de l'indépendance l'emportent peut-être sur les coûts du contrôle. Une autorité de régulation indépendante jouissant d'une excellente réputation inspire confiance, ce pourquoi il ne semble pas utile d'intervenir. Les acteurs politiques n'ont pas toujours les capacités ni les connaissances techniques pour exercer correctement leur fonction de contrôle.

Mentionnons finalement l'intérêt qu'il y a de pouvoir rejeter la responsabilité de décisions impopulaires à une organisation qui est perçue comme indépendante.

Notons encore que les autorités de régulation indépendantes peuvent être contrôlées par d'autres acteurs que des acteurs politiques. Elles opèrent dans un contexte complexe incluant l'industrie réglementée, d'autres autorités de régulation, des co-régulateurs comme des commissions de concurrence, des tribunaux et des médias, et elles sont très soucieuses de leur image. En effet, une bonne réputation leur donne une marge de manœuvre et de l'influence politique (Maggetti & Papadopoulos 2016). Leur insertion dans des réseaux internationaux contribue à réduire le risque d'une prise d'influence par l'industrie réglementée. Elle a un autre effet positif encore : les autorités de régulation indépendantes impliquées se contrôlent mutuellement pour défendre leur réputation et pour assurer la coopération internationale (Maggetti 2012). Vu l'importance du facteur « réputation », une fonction cruciale revient aux médias qui peuvent, dans leurs rapports, mettre les autorités de régulation indépendantes face à leurs responsabilités. En Europe occidentale, les médias informent en continu sur elles et les notent par rapport à l'atteinte de leurs objectifs officiels, à savoir des réglementations fiables et des décisions efficaces (Maggetti 2012). De leur côté, les autorités de régulation indépendantes se servent des médias pour justifier leurs activités vis-à-vis du public, pour renforcer leur prestige et, quoique plus rarement, pour communiquer des attentes à l'industrie réglementée (Puppis et al. 2014). Tout cela ne suffit toutefois pas encore à assurer la responsabilisation des autorités de régulation indépendantes. Les mécanismes à créer à cet effet devront faire l'objet de recherches ultérieures. Une chose est sûre : il n'y a pas ici de conflits d'objectifs ; l'indépendance est compatible avec le contrôle et la responsabilité, même s'il est difficile de trouver un rapport équilibré entre les deux (Maggetti et al. 2013).

donnée, car le peuple n'a pas légitimé les preneurs de décisions et ne peut donc pas participer aux processus décisionnels. Quelles sont les conséquences d'une telle évolution ?

3.2. La politique s'est éloignée des citoyennes et des citoyens

La mondialisation a pour effet que la politique est moins en phase avec les besoins et les préoccupations des citoyennes et des citoyens, et cela pour diverses raisons. Le législatif, à savoir le parlement national, perd de son importance. L'exécutif – le gouvernement national et son administration – en gagne, car il représente l'État vis-à-vis de l'extérieur et dans les assemblées internationales, même si sa marge manœuvre est limitée au niveau international. S'y ajoute que de nouveaux acteurs, notamment des autorités régulatrices indépendantes dont l'action est dictée davantage par des critères professionnels et technocratiques que politiques, deviennent toujours plus influents.

Des rapports de pouvoir changés : les parlements nationaux perdent de leur importance

En sciences politiques, les parlements nationaux sont considérés comme les grands perdants de la mondialisation. On parle souvent de « double déficit démocratique » : d'un côté, les parlements sont affaiblis par la délégation de compétences décisionnelles à des organisations internationales, de l'autre, au niveau international, les gouvernements nationaux échappent au contrôle de leur propre parlement. Le problème est moins lourd de conséquences si les processus de décisions aboutissent à des accords qui doivent être ratifiés par les parlements nationaux. Mais ce n'est pas toujours le cas. Dans l'UE, les parlements des États membres se sont même engagés à mettre en œuvre directement la législation de l'UE. Autrement dit, le droit de l'UE peut modifier le droit national.

Les parlementaires eux-mêmes ne peuvent se soustraire à l'influence de la mondialisation, comme il ressort d'une analyse des stratégies des parlementaires suisses. Dans des processus législatifs concernant des domaines politiques internationalisés, ils se laissent moins guider par les préoccupations de l'électorat que lorsqu'il s'agit d'autres domaines politiques (Landerer 2015).

Ce n'est pas seulement le rapport de force entre l'exécutif et le législatif qui a changé, mais aussi celui entre l'exécutif et les groupes d'intérêts d'un pays. Plusieurs études du PRN Démocratie (Afonso et al. 2014) montrent que les effets de ces développements diffèrent grandement suivant le pays et le domaine politique. Les chercheurs ont analysé quelles étaient les répercussions du processus d'intégration européenne sur le système politique et le processus décisionnel en Suisse. À cet effet, ils ont établi des comparaisons avec trois autres petits États d'Europe¹³ dans différents domaines d'action politiques. Il en ressort que l'influence de la politique de l'UE sur la politique nationale semble dépendre davantage du rapport de forces entre les acteurs politiques dans un domaine politique que du statut de (non) membre de l'UE. Ainsi, quelques groupes d'intérêt ont pu faire valoir leurs revendications et ont été renforcés, en particulier sur des questions sujettes à controverse dans l'espace public (p. ex. les syndicats suisses sur la politique du marché de l'emploi).

La technocratisation de la politique

Dans le monde globalisé d'aujourd'hui, la pratique politique est de plus en plus influencée par des spécialistes, des « technocrates », censés être capables de gérer des problèmes et des tâches toujours plus complexes grâce à leur expertise. La délégation du pouvoir décisionnel à cet autre niveau, hors de la sphère de l'État national, conduit à une technocratisation de la politique, comme en attestent les résultats du PRN Démocratie.

Au début des années 1980, près de 20% des États européens avaient institué des autorités

de régulation indépendantes dans les domaines de la finance, de l'électricité, des télécommunications et de la concurrence. Vers le milieu des années 1990, ils étaient déjà 90% (Gilardi 2005). L'UE a fortement contribué à ce développement : dans de nombreux secteurs, le droit européen prévoit en effet que les États membres doivent disposer de telles autorités indépendantes. Celles-ci doivent en outre travailler en réseau à l'échelle européenne afin de garantir l'échange de bonnes pratiques (best practices). La réduction des risques dans l'optique d'améliorer la qualité de vie est un autre motif de la forte présence de ces acteurs sur la scène politique internationale d'aujourd'hui (Papadopoulos 2013). Le transfert de compétences à des autorités de régulation indépendantes vise à soustraire certains domaines du processus de décision politique. On présume que ces autorités, du fait de leur indépendance, sont plus crédibles que les politiciennes et politiciens, qui ne s'intéresseraient qu'aux succès électoraux. Elles seraient ainsi mieux placées pour prendre des engagements à long terme. On présume encore que leur savoir spécialisé les rend plus aptes à résoudre les problèmes qui se posent. La technocratisation des champs politiques respectifs est donc expressément souhaitée ; ni le politique ni l'électorat ne doivent intervenir dans ces domaines.

La tendance à la technocratisation s'observe également au niveau régional/local. Le renforcement de la capacité des régions métropolitaines de coordonner leur action et de gérer leurs problèmes entraîne une dé-démocratisation de différents domaines politiques. Il s'agit typiquement de domaines où une coordination interrégionale est nécessaire pour des motifs économiques et politiques, p. ex. le développement territorial, l'urbanisation, la protection de l'environnement, les transports ou encore la promotion économique. Une étude du PRN Démocratie sur le développement du pilotage de la politique des transports dans les agglomérations suisses depuis 1945 (Koch 2011) est arrivée à la conclusion que les droits démocratiques de participation avaient perdu en importance entre 1945 et 2000, voire avaient été abolis. De même, la compétence d'action des parlements

13
Mentionnons p. ex. la *Verein Metropolitanraum Zürich*, le *Kommunale Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg* ou la *Métropole du Grand Paris*.

14
L'Autriche, la Belgique et l'Irlande. L'analyse comparative a porté sur cinq domaines politiques plus ou moins fortement régulés au niveau européen : la libre circulation des travailleurs, la libéralisation du marché de l'électricité et la réforme du droit de la concurrence (fortement réglementées), la prévoyance vieillesse professionnelle et la protection contre le chômage (peu réglementées).

15
Les acteurs ayant un droit de veto sont plus nombreux dans des États fédéraux ou à deux chambres.

16
Thatcher, Mark (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance* 18(3), 347–373. Schillemans, Thomas & Madalina Busuioc (2014). Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1), 191–215.

municipaux avait été progressivement rabotée et le pouvoir décisionnel délégué à l'exécutif, autrement dit à l'administratif. Les occasions de débat entre partis politiques avaient diminué, dès lors que le personnel administratif dominait le pilotage politique avec son expertise. Des solutions objectives, efficaces et opérationnelles ont été considérées comme base suffisante pour justifier la politique.

3.3. Les efforts de la démocratisation

Comment assurer la participation du peuple à la gouvernance en dehors des institutions étatiques nationales, sans représentants élus ? Les principes démocratiques auraient-ils fait leur chemin au niveau international ?

Des parlements nationaux tentent de regagner le contrôle

La perte d'influence des parlements nationaux est nette dans l'Union européenne. L'UE est donc un terrain idéal pour étudier si et comment les parlements tentent de compenser cette perte. Dans quelle mesure s'emploient-ils à contrôler leurs gouvernements nationaux respectifs au niveau de l'UE et à faire valoir leurs préférences dans les processus de décision ? Une étude du PRN Démocratie (Winzen 2012a) montre que les parlements nationaux ont effectivement réagi aux défis liés à l'intégration européenne et tentent de regagner le contrôle. Depuis la fin des années 1950, le contrôle des gouvernements par leur propre parlement a continuellement augmenté.¹⁷ Le Traité de Maastricht de 1992, plus spécialement, a donné une forte impulsion à ce développement. Si les adaptations entreprises par la suite ne redonnent pas aux parlements de pouvoir décisionnel, elles leur assurent des droits importants de participation et de contrôle par rapport à leurs gouvernements (Winzen 2012b). Les différences considérables entre les parlements nationaux montrent toutefois que l'attribution de ces droits dépend fortement de facteurs de politique intérieure,

notamment aussi de l'ampleur de l'euroscpticisme dans un pays. Des parlementaires de pays membres sceptiques à l'égard de l'UE s'efforcent tout particulièrement d'obtenir des droits et des attributions supplémentaires (Winzen 2017).

Toujours plus de parlements au niveau international

Depuis les années 1990, on assiste en outre à un lent processus de parlementarisation au niveau international. Un nombre croissant d'organisations internationales ont institué des parlements ou des organes similaires dans le but de renforcer la légitimité démocratique de leurs processus décisionnels. Plus un pouvoir est grand, plus les citoyens attendent qu'il soit légitime. Dans les années 1990, seules 10% de toutes les organisations internationales avaient un parlement, aujourd'hui elles sont plus de 30%. Les compétences de ces nouveaux parlements internationaux sont demeurées à ce jour très limitées, se réduisant souvent à un droit d'information et de consultation (Rocbert et al. à paraître). Il ne faut donc pas surestimer les efforts d'introduire des éléments démocratiques au niveau international. Les organes parlementaires ont trop peu de pouvoir pour contrôler les processus de décision dans leurs organisations internationales respectives. Seule le Parlement européen a acquis une certaine influence, parce qu'il dispose de pouvoirs de codécision dans de nombreux domaines ainsi que de pouvoirs budgétaires étendus. Cependant, même lui ne jouit que d'une légitimité restreinte, car la participation aux élections européennes est faible et il ne s'est pas encore formé de sphère publique européenne sur laquelle il puisse s'appuyer (Cheneval et al. 2015).

Tendances à la démocratisation dans des réseaux transgouvernementaux

Les réseaux transgouvernementaux ont pour tâche de coordonner certains domaines po-

—
17
L'étendue du contrôle parlementaire a été mesurée à l'aide de différents critères : les droits en matière d'information et l'accès aux documents de l'UE ; des décisions parlementaires concernant des affaires UE, contraignantes ou non contraignantes pour leurs gouvernements respectifs ; des mémorandums dans lesquels le gouvernement doit expliquer sa stratégie de négociation à l'égard du parlement ; l'institution de commissions parlementaires pour le traitement de questions UE.

litiques à l'échelle de plusieurs pays et de résoudre les problèmes de manière efficace et efficiente. Ils opèrent assez librement, loin des débats politiques et de l'attention du public. Composés de responsables ministériels de différents pays et d'experts, ils échappent dans une large mesure à l'influence et au contrôle des parlements nationaux et des citoyens. Une étude montre cependant qu'ici aussi on note de premiers efforts de démocratisation. Les réseaux transgouvernementaux ne sont pas seulement des constructions technocratiques, ils font aussi appel à des principes et procédés démocratiques dans la prise de décisions (Freyburg et al. 2018). L'étude a porté sur les réseaux les plus importants au niveau international et leurs pendant européens dans les domaines de la politique bancaire, de la concurrence et de l'environnement.¹⁸ La qualité démocratique de la prise de décisions politiques et de leur mise en œuvre a été mesurée à l'aide des trois critères de la légitimité généralement utilisés dans la recherche sur la démocratie.¹⁹ La « légitimité par les inputs » (input legitimacy) exige que les personnes concernées par des réglementations soient impliquées dans les processus de décision correspondants, et leurs intérêts et préférences entendus. La « légitimité par les procédures » (throughput legitimacy) met l'accent sur les processus internes de décision ; cette légitimité augmente si la transparence est assurée, si la responsabilité des décisions peut être retracée jusqu'à leurs auteurs et si le débat politique est de qualité. La « légitimité par les outputs » (output legitimacy), finalement, se rapporte aux résultats des décisions et donc aussi à l'efficacité et à l'efficience des mesures prises.

Les principes et procédures démocratiques sont diversement mis en œuvre dans les réseaux individuels. Une grande importance est généralement accordée à la légitimité par les résultats, mesurée à l'efficacité et à la rapidité de la résolution de problèmes. Les statuts des réseaux contiennent des règles qui visent à garantir la transparence, la traçabilité et la responsabilité des décisions. Ils prévoient par ailleurs des consultations publiques et l'implication de groupes d'intérêts. L'Autorité ban-

caire européenne (ABE) est, parmi les réseaux étudiés, celui dont le processus décisionnel est le plus démocratique. Créée dans le sillage de la crise financière, l'ABE a été d'emblée dotée de compétences étendues afin de garantir le bon fonctionnement du secteur bancaire européen et la stabilité financière dans l'UE. Ses statuts s'inspirent largement du *Code européen de bonne conduite administrative*, en application du Traité de Lisbonne de 2009, qui devait réformer l'UE au niveau institutionnel, la rendre plus démocratique, plus transparente et plus efficiente.²⁰ Les résultats de l'étude suggèrent que les réseaux transgouvernementaux appliquent d'autant plus des principes et procédures démocratiques dans leurs décisions qu'il sont dotés de pouvoirs étendus et que leurs membres sont des démocraties. Cette dernière condition n'est toutefois pas suffisante à elle seule. Les réseaux transgouvernementaux européens qui ne comptent dans leurs rangs que des démocraties établies ne sont pas automatiquement plus démocratiques. Cela pourrait s'expliquer par le fait que la capacité de résoudre des problèmes demeure l'objectif prioritaire et que le processus décisionnel démocratique est considéré comme quelque chose qui doit être fait « chez soi ».

3.4. L'opinion publique préfère des procédures démocratiques

Plusieurs études du PRN Démocratie montrent combien il est important que les décisions politiques « par-delà l'État-nation » soient prises démocratiquement (Bernauer et al. 2017, Freyburg et al. 2017; Strebel et al. 2018). Il ressort de plusieurs sondages d'opinions que les citoyens européens sont plus enclins à soutenir la politique au niveau international et régional/local si les procédures sont démocratiques. Ce résultat infirme une des thèses avancées en sciences politiques selon laquelle les décisions et les mesures politiques sont considérées en premier lieu comme légitimes et soutenues lorsque les résultats sont bons (légitimité par les résultats). Mais les sondages montrent que les citoyennes et les citoyens attachent de

—
18
Soit : le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et le Comité européen des superviseurs bancaires (CEBS) rebaptisé Autorité bancaire européenne (ABE) pour la politique bancaire ; l'International Competition Network (ICN) et le Réseau européen de la concurrence (ECN) pour la politique de concurrence ; l'International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE) et l'EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) pour le domaine de l'environnement.

—
19
Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press. Schmidt, Vivien (2013). *Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput.'* *Political Studies* 61(1), 2-22.

—
20
Ce code contient des lignes directrices visant un aménagement plus performant, plus responsable, plus transparent et plus éthique de l'administration UE. Les citoyens de l'UE ainsi que les entreprises, les associations et autres organismes peuvent poser plainte auprès du Médiateur européen (www.ombudsman.europa.eu) en cas d'abus. Cette instance peut obtenir la prise de mesures, aussi avec le soutien du Parlement européen.

l'importance non seulement à la résolution *per se* d'un problème donné, mais aussi au processus qui a mené à la décision correspondante.

Comment, de l'avis des citoyens, les décisions devraient être prises au niveau international

Les citoyennes et les citoyens de pays démocratiques reconnaissent généralement que la résolution de problèmes globaux doit passer par la coopération internationale. Ils critiquent toutefois le fait que le citoyen individuel ne participe que de manière indirecte aux processus décisionnels – par l'intermédiaire de représentants nationaux élus – ce qui représente à leurs yeux un déficit de démocratie au niveau de la gouvernance internationale. En attestent les manifestations de protestation contre la globalisation et l'écho rencontré par la critique populiste de la mondialisation. La question de savoir comment aménager les processus de décision au niveau international pour qu'ils soient considérés comme légitimes et donc soutenus occupe les théoriciens depuis longtemps déjà. Comment les accords internationaux doivent-ils être négociés pour que les citoyens les acceptent ? Quels acteurs devraient être impliqués dans la procédure de décision ? Uniquement des représentants élus et des délégués étatiques ou aussi des experts indépendants, des ONG et des représentants de l'économie privée ?

Dans le cadre d'une enquête menée dans quatre démocraties européennes,²¹ on a demandé à la population comment il faudrait aménager les négociations internationales sur trois thématiques mondiales urgentes (le changement climatique, la régulation des marchés financiers et la question des réfugiés) pour qu'elle accepte les accords internationaux qui en résulteraient. Les résultats mettent au jour de nettes préférences (Freyburg et al. 2017). De manière générale, les personnes interrogées sont favorables à la recherche de solutions à l'échelon international. Parallèlement, elles estiment important que les décisions soient prises démocratique-

ment. Elles plaident pour que les négociations soient menées par des représentants de gouvernements ou de parlements nationaux. Leur approbation augmente si les ONG sont également impliquées dans le processus de négociation, soit avec un statut d'observateur, soit – de préférence – par la consultation. Elles estiment en revanche que le pouvoir décisionnel doit être laissé aux représentations nationales officielles. S'agissant des négociations sur le climat, plus spécialement, les personnes interrogées souhaitent l'implication d'experts indépendants. Elles rejettent clairement la gouvernance globale par des acteurs de l'économie privée. Même si elles critiquent les processus de décision actuels au niveau international, elles ne semblent préférer aucune des autres possibilités proposées en remplacement du statu quo. Ces résultats sont indépendants de l'étendue du pouvoir décisionnel qui a été délégué du niveau national au niveau international.

Une autre étude du PRN Démocratie (Bernauer et al. 2017), menée en Allemagne et au Royaume-Uni, a traité du problème de la pollution de l'air transfrontalière en Europe et des moyens de le résoudre. Les deux pays font partie des principaux émetteurs de substances nocives d'Europe. Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête représentative ont indiqué qu'elles soutiennent les efforts politiques de réduction de la pollution de l'air avant tout s'ils donnent de bons résultats, autrement dit, si le problème peut être résolu de manière efficace et rentable et que le propre pays en retire un meilleur bénéfice. Ce soutien augmente si le processus de négociation correspondant est transparent, s'il implique des associations environnementales et des experts indépendants et si l'accord est ratifié par le parlement national avant d'être mis en œuvre. Ces préférences en matière de processus décisionnels sont indépendantes de la qualité des résultats. Autrement dit : même s'ils produisent de meilleurs résultats, des processus de décision non démocratiques ne seront pas davantage acceptés. Quand bien même des processus de décision démocratiques ne permettent pas de compenser des mauvais résultats, il vaut néan-

—
21

Soit l'Allemagne, la France, la Suisse et la Grande-Bretagne, parce qu'il s'agit de démocraties stables qui accordent une même mesure de liberté politique et qui sont touchées dans une même mesure par la mondialisation.

moins la peine pour les acteurs politiques de les améliorer. Une plus grande transparence, l'implication d'ONG et d'experts et la ratification d'accords par les parlements nationaux augmentent le soutien des citoyennes et des citoyens. Ce soutien est particulièrement précieux dans la politique environnementale, où les mesures à prendre sont coûteuses et fastidieuses, ne déploient souvent des effets que bien plus tard et recèlent en outre un risque d'échec considérable.

Des processus de décision démocratiques, aussi dans les régions métropolitaines

Une étude au niveau de la politique régionale/communale (Strebel et al. 2018) confirme à son tour que les citoyennes et les citoyens veulent des procédures démocratiques. La population de huit régions métropolitaines européennes²² a été invitée à évaluer différents processus politiques visant à améliorer le réseau des transports publics dans leur métropole. De manière générale, les citoyennes et les citoyens connaissent peu les processus politiques au niveau des régions métropolitaines et – comparé à la politique nationale – s'y intéressent moins. Pour cette raison, et aussi parce qu'une offre performante en transports publics est prioritaire pour eux, on suppose qu'ils accordent une importance primordiale aux résultats concrets des décisions politiques en la matière. En d'autres termes : un service de transport efficace devrait être plus important que le processus politique ayant mené à ce résultat. Mais ici encore, les personnes interrogées ont mis l'accent sur le caractère démocratique du processus, indépendamment de la qualité du résultat. Ainsi, bien que la résolution efficace et rentable des problèmes de transport soit le plus important pour elles, elles tiennent à une procédure démocratique aussi quand le résultat est bon du point de vue des coûts. Par ailleurs, la transparence du processus de décision interne (throughput legitimacy) a été jugée un peu plus importante que la possibilité de participer à la décision (input legitimacy).

3.5. Les médias, d'importants gardiens de la démocratie

Lorsque les processus de décision échappent au contrôle démocratique, il revient aux médias de compenser cette absence de contrôle. Les médias offrent une tribune où les acteurs politiques peuvent être mis face à leurs responsabilités vis-à-vis du public et c'est pourquoi les médias sont appelés les gardiens de la démocratie, son « quatrième pouvoir », à côté de l'exécutif, du législatif et du judiciaire. Plusieurs études du PRN Démocratie confirment l'importance croissante de leur rôle, aussi aux trois niveaux par-delà l'État-nation.

Les participants aux négociations internationales sur le climat accordent une très grande importance à la couverture médiatique des débats. Ils investissent toujours davantage dans le travail médiatique et leurs activités de communication ont fortement augmenté au fil des ans. Soucieux de renforcer la légitimité de leurs décisions, les gouvernements nationaux impliquent de plus en plus des organisations de la société civile dans les négociations. L'influence des différents groupes d'intérêt s'exerce de manière fort différente. Alors que les lobbies économiques essaient d'influer directement sur les représentants gouvernementaux, les organisations environnementales se concentrent sur la communication via les médias (Böhmelt et al. 2014).

Si les autorités de régulation indépendantes échappent elles aussi dans une large mesure au contrôle de l'électorat, elles doivent néanmoins justifier leur politique vis-à-vis des médias et donc du public. C'est pourquoi elles investissent de plus en plus dans la communication pour prendre influence sur la perception des citoyennes et des citoyens. Alors qu'initialement elles avaient été dissociées du processus politique justement pour pouvoir agir indépendamment du public, les médias leur demandent des comptes (Maggetti 2012).

On constate la même évolution dans les réseaux d'acteurs qui déterminent la politique dans des régions urbaines. Souvent composés d'un mélange de politiciens élus et d'experts non élus, ces réseaux sont eux aussi sous ob-

22 Soit la capitale et une autre grande ville de quatre pays ayant des traditions gouvernementales différentes au niveau local, à savoir l'Allemagne (Berlin et Stuttgart), la France (Paris et Lyon), la Grande-Bretagne (Londres et Birmingham) et la Suisse (Berne et Zurich).

servation des médias. Plusieurs études (Christmann et al. 2015; Hasler et al. 2016) attestent que les médias locaux jouent un rôle important dans le contrôle démocratique. Ils rendent fidèlement compte des structures et des processus complexes des réseaux et contribuent ainsi à la transparence et à la légitimité des processus de décision. À noter toutefois cette différence de taille : même si les médias donnent une image claire de tous les acteurs impliqués dans le processus, les acteurs élus sont bien plus souvent pointés du doigt en cas d'échec que les acteurs non élus (Hasler et al. 2016). Or, il y a bien longtemps qu'ils ne sont plus les seuls à prendre des décisions, ce pourquoi cette attribution unilatérale des responsabilités est problématique. Si la fonction de contrôle des médias est censée réduire le déficit de démocratie aux trois niveaux par-delà l'État-nation, la qualité de la couverture médiatique est un facteur décisif.

« Paradoxalement, les eurosceptiques renforcent la démocratie UE »

L'Union européenne est confrontée à un double défi : solutionner la crise économique et convaincre les sceptiques de participer au « Projet Europe ». Pour y parvenir, elle doit être plus démocratique et se rapprocher des citoyens, dicit Francis Cheneval.

Thomas Gull

Monsieur Cheneval, le « oui » de la Suisse à l'initiative de l'UDC contre l'immigration de masse a interpellé maints politiciens de l'UE, car ils ont réalisé que la population de leurs pays aurait bien pu voter de même. L'euroscepticisme et la défiance envers l'Europe gagnent du terrain. De quoi l'Europe souffre-t-elle donc ?

Francis Cheneval : l'idée que l'intégration européenne dans sa formulation actuelle n'a pas d'alternative irrite beaucoup de gens, car elle laisse peu de liberté dans l'aménagement de la démocratie.

Comment donc l'idéologie d'une Europe unie est-elle conciliable avec cette réalité ?

Cheneval : la réalité est une autre : l'actuelle UE est une construction institutionnelle qui se situe entre un État fédéral et une organisation internationale comme l'ONU.

La tendance semble aller vers une intégration accrue ...

Cheneval : nous sommes en présence de forces antagonistes. Les uns veulent plus d'intégration pour des motifs économiques ou politiques, les autres plus de compétences nationales. Pour l'heure, les deux camps sont plus ou moins à égalité. C'est d'ailleurs pourquoi l'intégration européenne s'est stabilisée à un niveau que nous, dans le cadre de notre projet, appelons *démocracy* (« gouvernement des peuples »). Les peuples individuels

ne veulent pas se fondre dans un peuple paneuropéen mais garder une grande indépendance. Par contre, ils veulent gérer les problèmes communs avec des institutions communes. Cette Europe, avec ses fortes traditions et sa multiplicité culturelle, est difficile à concilier avec l'idée d'un État fédéral centralisé. D'un autre côté, une grande majorité ne veut pas non plus revenir au nationalisme et laisser tomber le projet Europe.

Une plus forte intégration ne demeure-t-elle pas l'objectif, du moins pour les élites politiques ?

Cheneval : je crois que l'on veut surtout maintenir le processus de l'intégration européenne en mouvement, par peur d'une implosion du projet Europe. J'évoquerais la métaphore du cycliste qui tombe dès qu'il arrête de pédaler. On a cependant compris qu'il fallait plus de flexibilité. La chancelière allemande Angela Merkel et d'autres personnalités influentes plaident aujourd'hui plutôt pour une Europe des nations avec des institutions communes dotées de certaines compétences. Autrement dit ; ils ne veulent pas à tout prix d'une Europe dirigiste et centraliste.

Quelle serait alors l'alternative ?

Cheneval : l'Europe est de facto une « démocratie », autrement dit une démocratie de nombreux peuples. Nous devons nous demander comment améliorer son fonctionnement, comment les démocraties nationales peuvent collaborer de manière plus constructive, entre elles et avec les institutions européennes. Si nous abordons la question sous cet angle, un nouvel horizon s'ouvre sans que le projet Europe ne doive être abandonné.

Par où et par quoi faudrait-il commencer ?

Cheneval : par exemple par les parlements nationaux et les tribunaux. Il faut que ces organes soient davantage impliqués dans le développement des règles paneuropéennes.

À quel niveau les parlements nationaux pourraient-ils intervenir ?

Cheneval : les parlements nationaux ont déjà la compétence de contrôler l'application du principe de subsidiarité. On pourrait encore les impliquer dans l'établissement de l'ordre du jour politique, *l'agenda-setting*, ou le contrôle. Par exemple : un nombre X de parlements nationaux pourrait soumettre un projet de loi au Parlement européen, un nombre Y de parlements nationaux pourrait former une majorité qualifiée pour bloquer une décision UE, etc.

Mais l'UE n'aurait guère intérêt à donner plus d'influence aux parlements nationaux, vu l'inclinaison naturelle des institutions à s'arroger un maximum de pouvoir.

Cheneval : les gouvernements nationaux sont représentés dans le Conseil de l'UE. S'ils comprennent que les compétences parlementaires nationales peuvent être renforcées, de telles réformes sont tout à fait réalisables et communicables au niveau national.

Comme autre domaine à réformer, vous mentionnez les tribunaux. Que faudrait-il faire à ce niveau ?

Cheneval : le tribunal constitutionnel allemand, à Karlsruhe, s'exprime régulièrement sur le processus d'intégration européenne. Et c'est très bien qu'il le fasse : il assume ainsi sa tâche de protéger la démocratie allemande et la démocratie européenne. Le problème, c'est qu'il est le seul à le faire. Il serait utile que les tribunaux constitutionnels des États membres discutent entre eux et instituent un conseil collégial pour émettre des prises de position concertées, notamment à l'attention de la Cour de justice de l'UE. Autrement dit : le judiciaire doit lui aussi être conçu de manière à faire l'intermédiaire entre le niveau national et celui de l'Union.

Vous préconisez donc que les parlements et les tribunaux nationaux participent davantage aux processus de décision de l'UE ?

Cheneval : Oui. Les États membres n'ont pas seulement un gouvernement, ils ont aussi des parlements et des tribunaux. Ces institutions représentent le peuple. Un gouvernement des peuples doit être une démocratie dans laquelle toutes les instances représentant le peuple participent aux processus de discussion.

On imagine la cacophonie si tous les États membres de l'UE donnent de la voix par l'intermédiaire de leurs

parlements et de leurs tribunaux ! Ne va-t-on pas assister à une paralysie totale du système ?

Cheneval : pas forcément. Certes, les processus démocratiques qui impliquent de nombreux acteurs sont plus lents et tendent au *statu quo* ; mais ce qui a été décidé d'un commun accord est beaucoup plus durable. À l'inverse, les décisions prises d'en haut aboutissent plus rapidement, mais elles sont compromises à long terme parce qu'elles ne sont pas assez concertées avec la base. C'est justement là que le bât blesse dans l'UE d'aujourd'hui : pendant les vingt dernières années, on a fait beaucoup très vite. Nombre de ces accomplissements ne sont pas suffisamment acceptés par la population. Résultat : les choses finissent par mal tourner, comme en atteste la crise actuelle.

Vous raisonnez ainsi parce que vous êtes suisse. Si vous étiez français, vous penseriez sans doute autrement.

Cheneval : les Français participent au processus européen depuis plus de cinquante ans. Et ils ont compris une chose : si le centralisme à la française était transposé à l'Union européenne, la France disparaîtrait !

L'UE a toutes les caractéristiques d'une démocratie moderne. Pourtant, vous parlez d'un manque de démocratie ?

Cheneval : parce que les institutions démocratiques des États membres ne coopèrent pas suffisamment, ni entre elles ni avec les instances communautaires. Et que la mobilisation a été à ce jour insuffisante, comme démontré par la très faible participation aux élections UE et le peu d'intérêt manifesté pour les débats au Parlement européen.

Avec la crise actuelle, les institutions européennes se politisent. Les prochaines élections au Parlement de l'UE seront nettement plus disputées et la participation plus nombreuse. Paradoxalement, le Parlement européen gagnera en légitimité démocratique avec la mobilisation renforcée de l'électorat – même si cette mobilisation se solde par l'élection de partis eurocritiques. Pour le dire autrement : c'est justement parce que les partis eurosceptiques mobilisent l'électorat, que le défaut de mobilisation pourrait fortement diminuer aux prochaines élections.

Ce qui est négocié et décidé à Bruxelles paraît bien loin des réalités quotidiennes des citoyens, qui ne comprennent pas en quoi les décisions prises au Parlement européen les concernent. N'est-ce pas là le principal problème ?

Cheneval : cela pourrait changer. La plus grande mobilisation aura notamment pour effet une plus large attention médiatique. On saura ainsi mieux ce qui est discuté au Parlement européen et les citoyens en comprendront mieux les enjeux.

On a l'impression que le Parlement européen n'a pas grande influence sur ce qui se passe dans l'UE ...

Cheneval : il y a longtemps que ce n'est plus le cas. En matière de législation, le Parlement a le même poids que le Conseil de l'UE et décide avec lui. Son importance politique accrue explique d'ailleurs pourquoi les eurosceptiques veulent y siéger. Ils ne vont pas y aller pour supprimer cet organe, mais pour faire avancer les débats. Et c'est par là, justement, qu'ils renforcent la démocratie européenne.

L'UE s'est progressivement agrandie. Pour être acceptés dans l'Union, les pays d'Europe de l'Est candidats ont entrepris des réformes politiques. L'Union peut-elle continuer à fonctionner de la sorte ou va-t-elle se trouver dépassée, comme avec l'Ukraine, par exemple ?

Cheneval : je ne serais pas aussi pessimiste. Les problèmes se situent au niveau de la corruption et du respect du droit – on le voit en Bulgarie, en Roumanie et dans d'autres États. Par contre, la crise de l'euro n'est pas une crise des économies nationales des pays de l'Est, mais celle de quelques « anciens » membres de l'Union. La Pologne est un exemple de réussite. L'élargissement à l'Est n'est pas un problème économique pour l'UE, et l'élargissement à l'Ukraine n'est pas en premier lieu un problème économique mais un problème d'État de droit. Si l'on ne parvient pas à juguler la corruption, de tels États sont des chevaux de Troie au sein de l'UE.

L'UE a-t-elle été trop négligente à cet égard par le passé ?

Cheneval : Oui. D'ailleurs aussi avec des membres de longue date comme la Grèce. Cela montre que

Bruxelles doit avoir des compétences robustes pour intervenir lorsque, dans un pays membre, l'État de droit ne fonctionne pas.

Comment voyez-vous l'avenir de l'UE : va-t-elle imploder ou prospérer ?

Cheneval : ni l'un ni l'autre, je pense. L'UE ne sera pas l'histoire d'une réussite ininterrompue, mais elle ne va pas non plus s'effondrer. Elle continuera d'exister en redimensionnant ses ambitions. Il faut d'abord qu'elle se remette de la crise et qu'elle se stabilise. Il semblerait qu'elle y parvienne. Les scénarios de chute ne se sont pas avérés, ni les espoirs de succès extraordinaire.

Que pensez-vous de la relation future de la Suisse à l'UE ?

Cheneval : si l'intégration européenne se poursuit, la Suisse sera obligée de se positionner plus clairement et dire haut et fort : NON, nous ne voulons pas faire partie du marché intérieur et assumons les conséquences de ce choix, ou OUI, nous voulons entrer dans le jeu et participer au processus. Or la Suisse continue de se cantonner dans une attitude de « ou bien ou bien », comme on l'a vu avec la votation sur l'initiative contre l'immigration de masse. Le Conseil fédéral et d'autres milieux politiques veulent sauver les Bilatérales, parce que cette attitude nous convient.

En fait, nous nous sommes mis nous-mêmes dans le pétrin ?

Cheneval : à mon avis oui. Cela dit, la Suisse aurait dû de toute façon, donc aussi sans cette votation, se positionner clairement – dans le marché commun ou en dehors. Même avec un changement technologique accéléré, il me paraît impossible que la Suisse se détache du puzzle Europe comme une pièce de choix pour se placer à quelque part en Asie du sud-est, à côté de Singapour.

Monsieur Cheneval, nous vous remercions pour cet entretien.

Interview de Thomas Gull avec Francis Cheneval, professeur de philosophie politique à l'Université de Zurich.
Parue dans le UZH Magazin 2/2014.

3.6. Conclusion

Le transfert du pouvoir de décision des États vers d'autres niveaux s'est soldé par une plus grande capacité de résolution de problèmes – mais au détriment de la démocratie. La politique tient toujours moins compte de la volonté des citoyennes et des citoyens et cela pour plusieurs raisons. La mondialisation a affaibli les institutions dont les représentants sont élus par le peuple, à savoir les parlements nationaux. Parallèlement, d'autres acteurs non élus ont gagné en importance. Dans l'optique d'une résolution plus efficace des problèmes, ces nouveaux acteurs sont explicitement formatés pour décider en fonction de critères professionnels. Corollaire : l'importance des normes et des règles techniques augmente alors que celle de la proximité avec le citoyen et du contrôle démocratique diminue. Les décisions sont prises en marge du processus politique. Les citoyennes et les citoyens perçoivent ce déficit de démocratie. Pour eux, il est central que les décisions politiques soient prises et mises en œuvre de manière démocratique. S'ils estiment qu'une gestion efficace des problèmes est importante, cela ne suffit pas à leurs yeux pour légitimer une décision.

On note de premiers efforts visant à redémocratiser les processus de décision. Les parlements nationaux tentent de regagner le contrôle au niveau international et les organisations internationales sont toujours plus nombreuses à instituer un parlement. Des réseaux qui coordonnent la politique dans certains domaines au niveau transnational se servent de principes et procédures démocratiques. Ces mesures ont pour l'heure le plus souvent un caractère symbolique et ne doivent pas être surévaluées. Les médias de leur côté ont la tâche importante de compenser l'absence de contrôle par les citoyens et de réduire un tant soit peu le déficit de démocratie. D'où l'importance grandissante d'une bonne couverture médiatique.

CHAPITRE 4

La mondialisation et la diffusion de la démocratie dans le monde

23
Voir O'Loughlin, John et al. (1998). The diffusion of democracy, 1946–1994. *Annals of the Association of American Geographers* 88(4), 545–574. Huntington, Samuel P. (1991). *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.

24
Les systèmes non démocratiques sont communément appelés des « autocraties » ; ils sont subdivisés en régimes autoritaires et régimes totalitaires. Alors que les régimes totalitaires (comme p.ex. la Corée du Nord) cherchent à imposer leur idéologie au peuple et à l'y soumettre entièrement, l'idéologie joue un moindre rôle dans les régimes autoritaires qui admettent jusqu'à un certain point une société plurielle. Contrairement à la mobilisation de foules dans des régimes totalitaires, les régimes autoritaires tablent plutôt sur la passivité politique des citoyens (voir Linz Juan J. [2003]. *Totalitaire und autoritäre Regime*, Potsdamer Textbücher Band 4, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag). Les régimes totalitaires non seulement brident les possibilités de participation politique dans le pays, mais encore s'isolent vis-à-vis de l'extérieur ; y promouvoir la démocratie de l'extérieur sans faire usage de la violence n'est guère pensable. Ils ne sont donc pas des pays cibles pour une promotion

Comme en attestent plusieurs études, les processus de démocratisation – et aussi d'effondrement des démocraties – se produisent de façon groupée aux plans géographique et temporel.²³ On trouve ainsi sur la carte du monde de vastes régions où dominent des démocraties, et d'autres où règnent des autocraties.²⁴ La démocratisation se propage par vagues (voir figure 1). Souvent, des pays d'une même région se sont démocratisés en même temps ou ont connu en même temps la chute de leur régime démocratique. Cela montre que la transition d'un régime à un autre peut influencer sur les régions avoisinantes et aussi dépendre d'elles. Plus un État compte de voisins démocrates, plus la probabilité est grande qu'il se démocratise également. Inversement, il est plus probable que des démocraties insularisées dans un environnement non démocratique se transforment en régimes autoritaires.²⁵

Comment et pourquoi la démocratie se propage-t-elle ? En sciences politiques, la démocratisation est considérée avant tout comme un processus interne, la thèse étant que des sociétés et des régimes politiques ne peuvent pas être transformés sans la participation des acteurs dans le pays.²⁶ Les raisons d'une démocratisation sont multiples et varient suivant le contexte. De manière générale, on peut dire que l'effondrement d'un régime autoritaire résulte de facteurs internes et externes combinés à des actions politiques de différents protagonistes, qu'il s'agisse des détenteurs du pouvoir, de l'opposition ou de la population. Comme facteurs internes, mentionnons p. ex. une manifestation de masse pour protester contre l'inefficacité économique du régime en place, l'exigence d'avoir davantage voix au chapitre suite à des processus de modernisation, ou encore un événement politique clé comme la mort du dictateur ou un conflit au sein du régime. Quant aux facteurs externes, il s'agit généralement d'interactions avec d'autres États, p. ex. la défaite dans un conflit militaire ou l'arrêt d'un appui important de l'étranger.

Mais la démocratisation peut aussi être inspirée, initiée et encouragée de l'extérieur. Dans ce sens, la mondialisation, avec l'im-

brication croissante des sociétés, des politiques et des marchés, présente une chance de répandre l'idéal démocratique. D'une part, les mouvements de contestation d'un régime peuvent s'étendre à des pays présentant les mêmes caractéristiques et les mêmes problèmes. D'autre part, des organisations internationales, des gouvernements nationaux ou des acteurs privés peuvent promouvoir la démocratie de manière ciblée en fournissant un appui économique et politique et en renforçant la société civile.

4.1. L'ouverture de régimes autoritaires par des protestations transnationales

Dans les régimes autoritaires, la contestation est un des rares moyens de manifester son mécontentement. L'histoire a toujours connu des vagues de protestation qui ont déferlé sur des régions entières. Mentionnons les révolutions européennes de 1848, les révolutions en Europe centrale et de l'Est de 1989 et le Printemps arabe de 2010/2011, un mouvement contestataire parti de la Tunisie et qui s'est propagé dans plusieurs États d'Afrique du Nord et du Moyen Orient. Comment expliquer la diffusion de ces protestations massives sur autant de pays ? Et pourquoi certains de ces mouvements ont-ils au final connu l'échec ?

Lorsqu'un régime autoritaire est contesté par son propre peuple, les pays voisins connaissant un régime similaire y voient un message fort. De nombreux régimes autoritaires se fondent sur un équilibre précaire des forces. Les protestations signalent que ce rapport pourrait avoir changé. Les forces d'oppositions d'autres pays pourraient en déduire que leur protestation pourrait elle aussi avoir du succès et elles se mobilisent. De telles situations suscitent un climat de grande incertitude, car dans les régimes autoritaires justement, l'information est rare et peu fiable. La tendance est alors à des « raccourcis » cognitifs :²⁷ on se focalise sur certains aspects d'une situation et on fait l'impasse sur les autres, on tire des conclusions hâtives, simplifiées et pas

toujours logiques. On surestime peut-être l'importance de la chute du despote dans le pays voisin et la similarité de la situation dans le propre pays. Lorsque les masses n'ont pas d'expérience politique et ne sont pas mobilisées dans des mouvements sociaux, lorsque l'opposition ne prend pas de leadership politique, les mouvements de protestation peuvent rapidement échouer.

Des protestations massives peuvent déclencher des processus de réforme politique, surtout s'il n'est plus possible de les endiguer. L'information et la communication ont toujours joué un rôle majeur dans la propagation transfrontalière de mouvements contestataires. Les nouvelles technologies de la communication peuvent aider ces mouvements en accélérant la diffusion de l'information sur de grandes distances et en facilitant le réseautage. Ce n'est pas sans raison que les nouveaux médias ont été encensés comme « technologie de la libération » au début du Printemps arabe. L'espoir était grand qu'ils contribuent à promouvoir la démocratie.

L'Internet comme promoteur de la démocratie ?

Grâce à la globalisation de l'information et de la communication par l'Internet, les médias sociaux et la télévision par satellite, il n'existe plus guère de régions dans le monde qui ne sachent absolument rien des idées démocratiques. La progression des nouvelles technologies de l'information et de la communication est vue comme une chance de libéraliser les sociétés. L'Internet offre la possibilité – nouvelle pour beaucoup – d'exprimer publiquement son opinion et son mécontentement, d'échanger avec des gens partageant les mêmes idées, de passer soi-même à l'action et de participer aux processus. Les groupes d'opposition et les activistes d'un État autoritaire peuvent diffuser les informations rapidement et à large échelle, s'organiser, lancer des actions de protestation et chercher du soutien hors du pays.

De leur côté, les régimes autoritaires savent comment utiliser l'Internet à leurs fins, autre-

ment dit pour se maintenir au pouvoir. Des résultats scientifiques montrent qu'à ce jour l'Internet a davantage servi à opprimer les peuples qu'à les libérer.²⁸ Toute communication et toute recherche d'information laissent des traces qui permettent une identification assez précise grâce aux critères du lieu, de la date et de l'adresse IP – ce qui rend possible la répression ciblée de forces oppositionnelles. Parallèlement, l'Internet offre une plateforme supplémentaire pour faire de la propagande et de la désinformation. La Chine en est sans doute le meilleur exemple ; à l'aide d'un système de censure raffiné, le régime communiste a réussi jusqu'ici à empêcher efficacement la mobilisation sur l'Internet. Grâce à l'Internet, il a accès à des informations précieuses sur des problèmes sociétaux actuels ainsi que sur des activistes qui s'organisent pour les dénoncer et pour mobiliser la population. Grâce à l'Internet toujours, il peut réagir à l'opinion publique et l'influencer efficacement. C'est ainsi que des protestations politiques ont pu être étouffées dans l'œuf. L'Internet contribue donc à stabiliser le régime politique chinois (Dong et al. 2015).

La possibilité pour un État d'instrumentaliser l'Internet à des fins de répression politique dépend essentiellement de sa mainmise sur l'infrastructure physique (Freyburg & Garbe 2018).²⁹ Celle-ci englobe tous les composants matériels qui sont nécessaires pour la transmission des données (serveurs, routeurs et câbles) et est mise à disposition par des fournisseurs de services Internet (Internet Service Providers ISP). Les ISP peuvent limiter l'accès à l'Internet, voire le bloquer complètement. En Chine, le parti communiste a fait en sorte que tous les relais importants soient sous contrôle étatique. L'État chinois est propriétaire (majoritaire) et gestionnaire de l'ensemble des infrastructures de télécommunications, des autorités de surveillance et des ISP. Des contrats de licence et des réglementations extrêmement sévères veillent à ce que les fournisseurs, étrangers et indigènes, autocensurent les contenus. China Unicom, par exemple, un des principaux ISP sur le marché chinois, coupe automatiquement la connexion à la moindre tentative d'envoyer des messages cryptés.

pacifique de la démocratie (cf. Merkel, Wolfgang [2010]. *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften).

—
25
Cederman, Lars-Erik & Kristian Skrede Gleditsch (2004). Conquest and regime change: an evolutionary model of the spread of democracy and peace. *International Studies Quarterly* 48(3), 603–629.

—
26
Merkel, Wolfgang (2010). *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

—
27
Weyland, Kurt (2012). The Arab Spring: Why the surprising similarities with the revolutionary wave of 1848? *Perspectives on Politics* 45(1), 917–934.

—
28
Rød, Espen Geelmuyden & Nils Weidmann (2015). Empowering activists or autocrats? The Internet in authoritarian regimes. *Journal of Peace Research* 52(3), 338–351.

—
29
L'étude a été soutenue par le Swiss Network for International Studies (www.snis.ch).

Que reste-t-il des mouvements démocratiques qui ont échoué ?

L'histoire est riche en mouvements démocratiques ratés.

Que ce soit en Iran, en Chine ou dans le monde arabe, ces mouvements étaient invariablement portés par l'espoir qu'un changement de régime irait dans le sens d'une démocratisation. Ils ont été réduits à néant pour diverses raisons. Dans certains cas, le succès du processus de démocratisation n'a pas été assez rapide ou pas assez net, d'où des revers. Dans d'autres, les dictateurs se sont cramponnés au pouvoir ou ont été remplacés par d'autres despotes. Dans d'autres encore, la démocratisation a été empêchée par l'intervention d'autres puissances. Il pourrait sembler qu'il ne reste pas grand-chose de ces mouvements démocratiques avortés ou ratés. Une étude du PRN Démocratie (Desposato & Wang 2017) arrive à un résultat plus optimiste : même s'ils échouent, ils ont une influence durable sur la société. Les auteurs ont analysé le plus grand mouvement démocratique étudiant de l'histoire, qui a vu plus de 100 000 étudiants chinois défiler dans les rues de Pékin, au printemps 1989, pour plus de liberté et de démocratie. Le mouvement fut réprimé dans le sang au bout de deux mois, avec l'intervention musclée de l'armée chinoise sur la Place Tian'anmen. Peu après, le régime renforça son contrôle sur la société civile et la communication publique. Et pour empêcher toute nouvelle velléité contestataire et révolutionnaire, il donna un tour de vis aux droits et libertés individuels.

Près de 30 ans plus tard, on dirait que le « Printemps de Pékin » n'a jamais eu lieu. Une loi non écrite interdit aux médias chinois d'aborder le sujet. Très rares sont les gens qui admettent ouvertement avoir participé aux protestations. Le régime chinois a tout mis en œuvre pour effacer l'événement de la mémoire collective. Toutefois, un sondage mené auprès des étudiants d'alors et des générations suivantes atteste que les manifestations et le massacre de Tian'anmen ont laissé des traces dans la société chinoise. Par rapport aux étudiants des générations suivantes, les étudiants ayant vécu directement le mouvement contestataire sont aujourd'hui bien plus critiques à l'égard du régime communiste qu'ils considèrent comme moins démocratique. Les deux groupes sont d'avis que la démocratie est un modèle approprié pour la Chine, mais leur compréhension de la démocratie est différente : pour les étudiants du mouvement contestataire, les éléments essentiels de la démocratie sont les droits politiques et les libertés individuelles, tandis que pour les générations suivantes, la mission première d'un État démocratique est d'assurer la prospérité économique. Ces différences s'expliquent par le niveau d'information et les processus d'apprentissage. Les participants au mouvement démocratique ont discuté de manière approfondie

Dans certains États africains, la déconnexion ou le blocage d'accès à la toile est devenu un moyen privilégié de contrôler l'information, surtout lors de périodes électorales ou de phases de protestation contre le gouvernement.³⁰ Les États peuvent se servir de ce moyen lorsqu'ils sont les propriétaires majoritaires de l'infrastructure physique ou que les ISP privés sont prêts à les aider à le faire. Comme le développement d'une infrastructure de télécommunications est très coûteuse, de nombreux États africains sont tributaires d'investissements étrangers et autorisent donc des entreprises privées étrangères. Cependant, pour garder le contrôle sur les flux d'information et de communication, les autocrates obligent souvent les ISP privés, par le biais d'une loi ou d'un « arrangement volontaire », à se plier à leurs exigences. Des études empiriques arrivent à la conclusion que la manipulation ou la cessation complète de services Internet est plus probable lorsque les ISP sont proches de l'élite dirigeante, appartiennent à d'autres régimes autoritaires ou ont leur siège dans des pays en développement à fort croissance et ayant des buts d'expansion ambitieux comme l'Inde ou l'Afrique du Sud (Freyburg & Garbe 2018). Des ISP ayant leur siège ou la majorité de leurs actionnaires dans des démocraties établies sont assujettis au droit national et donc aussi aux normes internationales en matière de droits de l'homme. En cas de déconnexion ou de manipulation, ils risquent d'être poursuivis pénalement ou du moins mis au pilori.

Les nouveaux médias ne se sont pas avérés un instrument de libéralisation et de promotion de la démocratie, comme on l'espérait. L'Internet n'offre toujours que la mesure de liberté que les dirigeants veulent bien donner.

4.2. La promotion de la démocratie par des organisations internationales

De nombreux acteurs – presque toutes les démocraties établies, mais aussi des acteurs privés tels que des ONG et des fondations – s'engagent dans l'encouragement de la démocratie dans les États autoritaires. Un rôle

important revient aux organisations internationales comme les Nations Unies, la Banque mondiale ou l'UE. Ces acteurs soutiennent les forces démocratiques dans la société civile et tentent d'influencer les gouvernements non démocratiques, avec plus ou moins de succès. Les Nations Unies s'emploient à promouvoir la paix et la démocratie avant tout dans des régions qui connaissent des conflits ethniques et des guerres civiles, alors que l'UE a eu le plus de succès dans le soutien à la démocratisation de ses voisins européens. On distingue grosso modo trois stratégies de promotion de la démocratie (Lavenex 2013).

La stratégie la plus répandue consiste à soutenir indirectement la transformation de la société et de l'économie dans des pays non démocratiques via la politique du développement. Elle part de l'hypothèse que les sociétés dont le niveau de vie et d'éducation s'améliore revendiqueront aussi davantage de participation démocratique. Comme cette stratégie vise des changements en profondeur de la société, son succès est difficile à mesurer. Et comme, en outre, elle peut générer des tensions avec des régimes autoritaires en place, elle n'est guère mise en œuvre de manière systématique. Il n'est pas possible de soutenir des groupes de la société civile d'un pays sans l'accord des dirigeants. Il n'est souvent pas possible non plus de prévoir quels groupements de la société – p. ex. des forces islamistes radicales – profiteraient d'une réforme démocratique. L'UE, par exemple, utilise cette approche depuis le milieu des années 1990 dans les États nord-africains dans le cadre du « partenariat euro-méditerranéen ». Cependant, craignant de déstabiliser ces pays avec des réformes démocratiques, son attitude a fréquemment été ambivalente et hésitante.

Une deuxième stratégie de promotion de la démocratie, plus directe, est de lier l'octroi d'une aide financière ou l'admission dans une organisation internationale à la mise en œuvre de réformes démocratiques. L'UE en particulier privilégie cette approche. Depuis l'entrée dans l'Union des anciennes dictatures du sud – Grèce, Portugal et Espagne – dans les années 1980, elle conditionne l'adhésion à l'UE

die de la démocratie et des réformes nécessaires en Chine, tandis que les générations suivantes ont grandi dans un contexte où l'information est strictement contrôlée. Le fait que ces différences se vérifient encore près de trente ans plus tard – et cela alors même que le gouvernement chinois fait son possible pour radier l'événement de 1989 de la mémoire collective – montre que des manifestations de protestation, même si elles échouent, influencent durablement l'attitude par rapport à la démocratie. Du moins chez ceux qui ont vécu l'événement.

30
Ces dernières années, cela a été le cas tout spécialement dans les pays d'Afrique subsaharienne (Burundi, Cameroun, Éthiopie, Gambie, Ouganda, République du Congo, Togo et Tschad).

de nouveaux membres au respect de normes démocratiques comme l'État de droit, à la protection des droits de l'homme et à l'instauration d'une économie de marché opérationnelle. La perspective réelle d'une entrée dans l'UE et le contrôle des progrès démocratiques par la Commission européenne ont eu pour effet la transformation politique rapide des pays d'Europe centrale et de l'Est qui ont adhéré plus tard. Cette stratégie de la « conditionnalité politique » s'est soldée par une démocratisation réussie dans les pays dont l'adhésion à l'UE avait été taxée de crédible. Lorsque seul un accord d'association ou un partenariat avec l'UE était proposé, elle n'a guère eu d'effet. Autre facteur important pour le succès de la démocratisation : le fait que l'élite dirigeante avait déjà entrepris des premiers pas de libéralisation politique (Schimmelfennig & Scholtz 2008). On reprochera à cette stratégie de ne contribuer en rien au développement d'une culture démocratique et d'une société civile. Centrée sur la coopération avec le régime en place, son succès dépend de la pesée d'intérêts par ce dernier entre les avantages de réformes démocratiques et les inconvénients de sa propre perte de pouvoir. Cette pesée rationnelle du rapport coût-bénéfice de la démocratisation n'est pas le seul facteur d'influence sur la faisabilité de réformes. Il faut en premier lieu que les conditions posées par l'UE soient compatibles avec l'identité nationale du pays candidat, autrement dit qu'elles soient considérées comme appropriées et acceptables (Freyburg & Richter 2010). On comprend dès lors pourquoi l'UE a moins de succès en Europe du Sud-Est qu'en Europe centrale et de l'Est. En effet, dans les pays qui ont connu des conflits ethniques par le passé, comme les pays de l'ex-Yougoslavie, les questions d'identité jouent un rôle particulièrement important. La Croatie en est un bon exemple. Pendant longtemps, le gouvernement croate n'a pas, ou pas systématiquement, coopéré avec le Tribunal pénal international de La Haye (TPI), alors même que cette coopération était une condition d'adhésion explicitement exigée par l'UE. L'extradition de criminels de guerre croates pour jugement par le TPI était inconciliable avec la conviction

de la Croatie de son innocence dans la guerre des Balkans dans les années 1990 et considérée comme une trahison de sa propre nation. En fin de compte, l'UE ne peut pas, par le biais de la conditionnalité politique, changer l'identité et les valeurs nationales d'un pays. Le résultat de cette stratégie pourrait être une démocratie n'existant que sur le papier, sans ancrage dans la société civile.

La troisième stratégie, la plus récente, consiste à promouvoir la démocratie par une coopération au niveau administratif (Freyburg et al. 2015). La démocratisation d'autocraties établies est problématique. Quel régime accepterait des réformes susceptibles de mettre en péril son existence même ? Quelle incitation pourrait-elle être assez forte pour qu'un despote se laisse séduire par une entreprise potentiellement dangereuse pour lui ? Une stratégie indirecte des petits pas, comme la coopération au niveau administratif, a peut-être le plus de chance de succès. Depuis 2003, l'UE suit cette stratégie dans le cadre de sa « politique européenne de voisinage » dans des pays plus ou moins proches géographiquement, sans perspectives d'adhésion. Parmi ces pays, mentionnons ceux étudiés dans le cadre d'un projet du PRN Démocratie, à savoir la Jordanie, le Maroc, la Moldavie et l'Ukraine (Freyburg et al. 2011). Le principal objectif de l'UE est le rapprochement des normes juridiques et administratives de ces pays de celles de l'UE dans certains domaines politiques. D'un autre côté, il s'agit aussi de transmettre aux employés de la fonction publique dans les pays à régime autoritaire ou en voie de démocratisation, en quelque sorte en coulisses, des principes, normes et procédures démocratiques, comme la transparence, la participation et la responsabilité. L'intégration de ces principes dans la législation et la pratique administrative d'un État est une étape importante pour le passage d'une autocratie à une démocratie. Les résultats de la recherche attestent que cette stratégie a effectivement conduit à un alignement des normes des quatre pays susmentionnés sur celles de l'UE dans les domaines étudiés (environnement, migration et politique de concurrence). La mise en œuvre de ces normes

laisse toutefois à désirer. Une étude ciblée sur le Maroc est néanmoins arrivée à une évaluation optimiste (Freyburg 2011) : la participation à des programmes de coopération avec des spécialistes d'administrations publiques de pays membres de l'UE a effectivement influé positivement sur l'attitude des fonctionnaires marocains par rapport au processus de décision démocratique. Dans le cadre de ces programmes, participants européens et marocains ont cherché des solutions et élaboré des bases juridiques pour différents domaines politiques, en se fondant sur les normes juridiques et administratives des pays de l'UE. Le fait, pour les fonctionnaires marocains, d'avoir pu se familiariser avec le fonctionnement d'un gouvernement démocratique lors d'un séjour dans un pays de l'Union, a eu un impact favorable sur leur attitude. Évidemment, qui dit changement d'attitude ne dit pas encore démocratisation des institutions et changement de système. Cependant, l'application de principes, normes et procédures démocratiques dans l'administration publique peut contribuer à une transformation démocratique.

La démocratisation est un processus hautement complexe et de longue haleine, qui nécessite un engagement durable.³¹ Il n'existe pas de recette universellement valable. Pour que la stratégie porte des fruits, elle doit être adaptée au contexte, c.-à-d. à la politique intérieure et au stade de développement du pays à réformer, et être suivie avec rigueur. Selon les circonstances, le processus de démocratisation peut conduire à des débordements violents. Des études statistiques montrent que les processus de démocratisation sont liés à un risque accru de guerre civile (Cederman et al. 2010).

4.3. Pourquoi la démocratisation mène souvent à des guerres civiles

Pour que la démocratie puisse fonctionner dans un État, il faut que les gens qui y vivent se considèrent comme une communauté politique et qu'il y ait un consensus sur qui fait partie du peuple de cet État (*Staatsvolk*). Depuis la Révolution française, la nationalité est

devenue le critère déterminant pour définir le peuple. Idéologie politique marquante des temps modernes, le nationalisme a eu pour effet que le peuple-nation a souvent été assimilé à une communauté ethnique définie ; seuls les individus appartenant à cette communauté culturelle font partie de la nation et jouissent de droits politiques. Cette idéologie devient problématique lorsque plusieurs groupes ethniques vivent sur le même territoire national – ce qui est le cas dans la plupart des États du monde. Lorsque la population d'un État est considérée comme ressortissante d'un groupe ethnique déterminé et que des prétendues différences d'autres groupes sont pointées du doigt, il peut en résulter de graves conséquences allant de la discrimination ethnique au génocide. De nombreux conflits politiques tournent autour de la définition du peuple-nation. Dans un processus de démocratisation surtout, la question de savoir qui en fait partie et qui peut prendre part aux décisions politiques est centrale (Schimmelfennig & Vogt 2013).

Les élections attisent les conflits

À chaque jalon de la transition d'un régime autoritaire à un régime démocratique, des élections doivent être organisées tôt ou tard. Les élections sont un élément clé de la démocratie, mais peuvent être aussi le ferment de violences politiques. Elles soulèvent la question de savoir quels groupes ethniques appartiennent à la communauté politique et qui a le droit de vote. Les chefs d'État peuvent délibérément attiser des rivalités ethniques ou cultiver un climat nationaliste afin d'asseoir leur pouvoir. Il n'est pas rare que ces stratégies incluent la discrimination active, l'intimidation, voire le « nettoyage ethnique ». Et lorsque les acteurs politiques tentent chacun de leur côté de s'assurer les faveurs de l'électorat, la rue peut rapidement s'enflammer. Les résultats d'élections peuvent à leur tour engendrer la violence lorsque des irrégularités sont soupçonnées ou constatées, ou lorsque les perdants ne veulent pas reconnaître les résultats officiels. Si l'organisation d'élections libres et

—
31
Merkel, Wolfgang
(2010). *System-
transformation. Eine
Einführung in die
Theorie und Empirie
der Transforma-
tionsforschung*.
Wiesbaden: VS
Verlag für Sozial-
wissenschaften.

équitable est généralement une des premières mesures prônées par les promoteurs de la démocratie, le travail de médiation post-électorale, mesure tout aussi importante, est le plus souvent oublié.

Des études empiriques du PRN Démocratie confirment qu'après des élections compétitives le processus de démocratisation recèle un potentiel de conflit considérable et peut déboucher sur des conflits ethniques et des guerres civiles (Cederman et al. 2012). Le risque est particulièrement élevé après les deux premières élections tenues pour la première fois dans un pays, ou organisées après une longue période sans. Il est élevé également lorsque certains groupes sont exclus du pouvoir. Les conflits post-électorales sont pour l'essentiel de deux ordres : les conflits pour le pouvoir et les conflits pour le territoire. Les premiers, moins souvent motivés par des aspects ethniques, impliquent généralement quelques grands groupes qui se disputent le pouvoir. Les deuxièmes voient se confronter des groupes plus petits, des ethnies marginalisées, qui ont des visées autonomistes ou séparatistes et qui ne cherchent guère à occuper des positions centrales de pouvoir.

Le rôle des médias dans les processus de transition

Quel est le rôle des médias en période électorale, lorsque des conflits violents entre groupes ethniques s'exacerbent ? Les médias sont incontestablement un instrument important pour les acteurs politiques, qui s'en servent pour obtenir le soutien de la population. Dans les États en voie de démocratisation, les anciennes élites ont peut-être encore le contrôle sur les médias, ou de nouveaux dirigeants s'en sont emparé. Quoiqu'il en soit, comparé à leur situation antérieure dans des régimes autoritaires, les médias sont devenus plus indépendants, même si le style journalistique peut encore porter l'empreinte des temps autoritaires. Les médias renforcent-ils le discours nationaliste et donc la polarisation des forces en période d'élections ? Afin de trouver une réponse

à cette question, une étude du PRN Démocratie a traité du rôle des médias traditionnels en prenant pour exemple le processus de démocratisation en Géorgie (Abzianidze 2017). Plus de mille articles de presse publiés entre 1991 et 2012 ont été analysés pour voir s'ils contenaient des propos nationalistes. L'analyse a montré que ces propos étaient généralement peu présents dans les médias pendant la période étudiée ; seul un huitième des articles en contenait. Par contre, le discours nationaliste s'est intensifié en période électorale, surtout dans les premières phases du processus de démocratisation. Des aspects ethniques en particulier ont été abordés. Les questions liées à la ségrégation de groupes spécifiques ont fait l'objet de discussions plus vives et plus conflictuelles. Souvent, certains acteurs ont été présentés comme des menaces ou des ennemis de la nation. Dans des phases ultérieures du processus de démocratisation, une information plus pragmatique sur des thèmes économiques et politiques a remplacé le discours ethnique. Au niveau de la couverture médiatique également, il s'avère que les phases initiales de la démocratisation sont davantage susceptibles de générer des conflits. À mesure que le processus avance, le discours nationaliste s'atténue. L'étude met encore en exergue le rôle central des journalistes dans l'encouragement du discours nationaliste, quel que soit l'organe de presse pour lequel ils travaillent.

4.4. Quelles clés pour une démocratisation réussie ?

La stabilité politique ne peut être atteinte que si tous les citoyens, indépendamment de leur identité ethnique, peuvent participer démocratiquement. Outre le développement économique,³² un large débat, avec la représentation et l'intégration de tous les groupes de population dans le processus politique, est une des principales conditions pour une démocratisation réussie. L'exclusion politique de groupes ethniques a été par le passé une cause importante de guerre civile, comme en attestent des études sur les guerres civiles dans le monde en-

32 Plus une société est prospère et moins elle doit lutter pour sa survie, plus ses revendications de liberté personnelle et de démocratie sont élevées. De nombreuses études ont confirmé cette corrélation entre la prospérité économique et le développement ou la stabilisation de démocraties. Voir p. ex. Lipset, Seymour Martin (1959). *Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy*. *American Political Science Review* 53, 69-105; Vanhanen, Tatu (1984). *The emergence of democracy. A comparative study of 119 states, 1850-1979*. Helsinki: The Finnish Society of Sciences and Letters and Inglehart, Ronald & Welzel, Christian (2005). *Modernization, cultural change, and democracy. The human development sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.

tier depuis la Seconde Guerre mondiale (Bormann et al. 2013). Dans des sociétés composées de différents groupes ethniques, il est donc essentiel que le peuple-nation se considère lui aussi comme multiethnique. En d'autres termes : tous doivent avoir la possibilité de participer à la libre compétition pour le pouvoir politique et aux prises de décision.

Le partage du pouvoir dans des sociétés multiethniques

Dans des sociétés multiethniques, trois stratégies sont utilisées pour déterminer l'appartenance des individus et des groupes au peuple-nation (Bormann et al. 2013) : la domination, la division de l'État et la division du pouvoir. La plus fréquente est la domination d'un groupe ethnique sur les autres. Dans les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord tout spécialement, cette stratégie a été pratiquement la seule utilisée à ce jour. Les régimes gouvernementaux de ces pays se caractérisent par des bureaucraties et des armées homogènes sur le plan ethnique, il n'y a pas de négociations entre les différents groupes ethniques et la coercition est un outil politique courant. Mentionnons encore la Turquie et Israël, qui se soucient peu des droits de leurs minorités ethniques. Les longues années de guerres civiles que connaissent ces deux pays semblent prouver que la domination ethnique entraîne fréquemment des violences massives et répétées. La deuxième stratégie est celle d'une division du territoire national suivant les zones de peuplement des groupes ethniques. Telle est depuis longtemps la solution discutée pour sortir le conflit israélo-palestinien de l'impasse. Il est rare toutefois qu'on en arrive à de telles divisions ou à la fondation de nouveaux États – le Sud-Soudan, le Kosovo et l'Erythrée sont des exceptions récentes. La raison en est que le système international des États est très soucieux du maintien des frontières et n'aborde qu'à contrecœur le thème de l'autodétermination des minorités (Schimmelfennig & Vogt 2013). De nombreux États puissants, comme la Chine et la Russie, comptent eux-mêmes

des minorités ethniques et n'ont pas intérêt à soutenir des velléités d'indépendance. L'expérience faite à ce jour avec des divisions d'État montre en outre que cette stratégie génère d'innombrables problèmes. À commencer par le problème de la « poupée russe ethnique » : chaque nouvel État connaît de nouvelles minorités ethniques susceptibles à leur tour de revendiquer le droit à l'autodétermination, ce qui commande de nouvelles divisions, etc. La séparation du Sud-Soudan du Nord-Soudan en 2011, par exemple, a conduit à une guerre civile dans le Sud-Soudan nouvellement créé. En outre, les nouveaux États sont souvent tellement dépendants de leurs aînés pour leur développement économique qu'il s'ensuit des conflits de répartition.

Étant donné les problèmes manifestes liés aux stratégies de la domination et de la division de l'État, les chercheuses et chercheurs du PRN Démocratie préconisent la division (ethnique) du pouvoir. On trouve des éléments de cette approche dans de nombreux régimes post-guerre civile depuis les années 1990, p. ex en Afrique du Sud, en Bosnie-Herzégovine et en Irlande du Nord. Diverses études attestent que la paix est plus durable avec ladite stratégie. Il est essentiel que les représentants de tous les groupes ethniques qui comptent soient impliqués dans une coalition gouvernementale, que les différences entre ethnies soient officiellement reconnues, voire même protégées par disposition constitutionnelle, et que l'égalité des droits et l'autonomie des différents groupes soient garanties dans leurs régions respectives. Les minorités jouissent d'un droit de veto sur les questions politiques qui les concernent. De cette manière, leurs préférences politiques sont prises en compte, ce qui est une condition préalable importante pour le développement pacifique et démocratique d'un État.

La protection des minorités

La démocratie est souvent assimilée au principe de la majorité : un système démocratique est un système où la majorité décide. Cette vision de la démocratie est réductrice. Le principe de la majorité n'est en effet qu'une pro-

cédure de prise de décision dans un système démocratique. Il peut conduire à l'exclusion de groupes importants de la population, de leurs idées et intérêts politiques. Une condition préalable du principe de la majorité est que les rapports de force puissent changer : des majorités peuvent à tout moment devenir des minorités et inversement. Qu'en est-il des minorités ethniques, linguistiques ou religieuses qui n'ont aucune chance de devenir majoritaires un jour ? Si un pays compte des minorités permanentes qui ne peuvent jamais faire valoir leurs préférences, sa paix intérieure est en péril. La politique doit être guidée par les préoccupations et les vœux de tous les citoyennes et citoyens, y compris par ceux des minorités. La démocratie implique aussi la protection des minorités contre la suprématie de la majorité. Les chercheuses et chercheurs du PRN plaident pour des modèles démocratiques plus inclusifs, qui tiennent compte des préoccupations d'un nombre plus grand de citoyens (Bochsler & Hänni 2017). Cela ne veut pas dire que les préoccupations des minorités doivent primer ceux de la majorité, mais que les premières doivent avoir plus poids dans les questions qui les concernent plus particulièrement.

4.5. Conclusion

La proximité géographique et le réseautage international favorisent les processus de démocratisation. Les nouvelles technologies de la communication permettent l'échange rapide d'informations au niveau mondial et peuvent accélérer la propagation de protestations de masse. Aucun effet de démocratisation ne peut par contre être attribué à l'Internet, car son infrastructure physique hiérarchisée permet aux régimes autoritaires de contrôler efficacement les flux d'information et de communication.

La transition d'un régime autoritaire à un régime démocratique est un processus très complexe et de longue haleine dans lequel interviennent de nombreux facteurs externes et internes. La démocratisation d'un pays est impossible sans la participation des acteurs de ce pays. Il n'existe dès lors pas de recette tout faite, qui serait applicable à différents pays. La communauté internationale emploie différentes stratégies de promotion de la démocratie, avec plus ou moins de succès et rarement de manière stricte. Il faut de fortes incitations et une vision à long terme pour obtenir des résultats – comme c'est le cas de l'Union européenne qui a contribué avec succès à la démocratisation de pays voisins à chaque fois qu'elle a mis en perspective, de manière crédible, leur adhésion possible à l'UE.

Une des conditions les plus importantes pour l'instauration et la consolidation de la démocratie dans un pays est la participation politique de tous les groupes qui forment sa population, quelle que soit leur identité ethnique. En effet, la définition du peuple-nation sur la base de l'identité ethnique et l'exclusion concomitante de certains groupes ethniques du processus politique sont une des principales causes pour lesquelles la démocratisation conduit souvent à des affrontements violents. Le danger de guerres civiles est particulièrement élevé dans les premières phases du processus de démocratisation, dès les premières élections. C'est à cette période que le discours nationaliste et ethnique

est le plus prononcé. Pour que la démocratie puisse s'établir durablement dans un pays, les groupes ethniques qui y vivent devraient se partager le pouvoir. Et s'agissant de décisions concernant plus particulièrement les minorités, il conviendrait de tenir compte de leurs préoccupations et desiderata.

CHAPITRE 5

Le rôle des médias dans la démocratie

La démocratie est tributaire de la communication entre politique et société. Les médias ont pour rôle d'établir un lien entre les deux. D'une part, en informant sur des questions politiques, ils donnent aux citoyennes et aux citoyens les moyens de se forger une opinion et de faire des choix éclairés. D'autre part, ils renseignent les politiciennes et les politiciens au sujet de l'opinion publique, des intérêts et des préoccupations des citoyennes et des citoyens. Les médias ont en outre une importante fonction de contrôle : ils analysent la politique d'un œil critique, éclairent les succès et les échecs et désignent les responsables.

Le rôle des médias dans la démocratie tel qu'esquissé plus haut décrit un idéal. Dans les faits, on note des contradictions entre cet idéal et la réalité. Les médias ne sont pas seulement des messagers neutres de l'information, mais ils poursuivent aussi leurs propres intérêts. Ces quatre dernières décennies, ils ont gagné en influence sur la scène politique – on parle de « médiatisation ». La médiatisation est un processus à double sens. Les médias prennent toujours plus d'assurance et se politisent : ils lancent des thèmes politiques, les interprètent et suggèrent des solutions. De leur côté, les acteurs politiques comprennent les règles du jeu des médias et utilisent les médias à leurs fins, pour capter l'attention, mobiliser l'électorat et amplifier ou minimiser certains thèmes en concurrence avec leurs adversaires politiques.

5.1. La médiatisation ou comment les médias changent les règles du jeu politique

Dans l'Europe du 19^e siècle, les journaux étaient les porte-voix des partis politiques et de l'Église. Jusqu'à dans les années 1970, les journaux représentant les opinions de partis politiques ou défendant une idéologie (religieuse) dominaient la presse. Les médias se sont ensuite progressivement émancipés des institutions politiques et religieuses pour devenir des entreprises à orientation commerciale. En 2010, la part des entreprises média-

tiques ayant des liens clairs avec des acteurs politiques ou sociaux se chiffrait à 0% au Royaume-Uni et en France, 1% en Allemagne et 2% en Suisse (Udris & Lucht 2014). Cette indépendance croissante des médias vis-à-vis du politique a été la condition pour le processus de médiatisation. En effet, seuls des médias affranchis d'acteurs politiques peuvent eux-mêmes prendre influence sur eux. L'indépendance des médias se traduit par le fait qu'ils suivent leur propre logique dans la sélection, la présentation et l'interprétation de l'actualité politique. Cette logique est la résultante des trois développements esquissés ci-dessous (Esser 2013).

Premièrement, le journalisme s'est professionnalisé. Il a développé ses propres valeurs médiatiques et normes professionnelles, qui peuvent être en contradiction avec les normes professionnelles et les calculs des partis et des politiques. Plus le degré de professionnalisation est élevé, plus les journalistes se considèrent comme les avocats de l'intérêt public. Ils voient leur rôle dans le suivi critique des processus politiques et dans l'exercice de pressions pour que la politique réponde aux demandes du public. Dans cet ordre d'idées, ils estiment qu'ils n'ont pas de compte à rendre aux politiques et déterminent eux-mêmes ce qu'ils veulent rapporter et comment. Conjugée au besoin de reconnaissance et à des ambitions carriéristes, cette image de soi peut inciter les journalistes à accroître leur influence. Ce n'est alors plus la voix des acteurs politiques ou sociaux qui dit l'actualité, mais la voix des journalistes eux-mêmes.

Deuxièmement, la logique de l'information est guidée, aussi, par un calcul commercial. La volonté de s'affranchir de la tutelle politique et d'acquérir une autonomie économique a eu pour effet une dépendance croissante vis-à-vis des forces du marché. En Europe, bon nombre de groupes de médias sont aujourd'hui cotés en bourse. En Suisse, par exemple, leur part a passé de 0% en 1990 à 47% en 2010 (Udris & Lucht 2014). Cette évolution va de pair avec une stratégie axée sur les tirages et les quotas, qui se sert toujours davantage des moyens de la dramatisation,

Les duels télévisés avant les élections – un exemple de médiatisation

Les duels télévisés entre les principaux candidats à des élections sont un exemple de la façon dont les médias influencent la mise en scène et la perception de la politique. Ces duels sont nés du besoin des médias d'attirer l'événement électoral dans leurs propres studios, autrement dit dans les sphères de leur propre logique. Bien que ces joutes par TV interposée ne soient pas un phénomène nouveau, elles ont acquis une nouvelle signification ces vingt dernières années en tant que moments forts des campagnes électorales. Le format du duel télévisé a été lancé aux États-Unis où il est, depuis les années 1960, un élément clé des élections présidentielles. En Allemagne, par exemple, le premier duel télévisé a vu s'affronter les deux candidats à la Chancellerie, Gerhard Schröder (SPD) et Edmund Stoiber (CDU/CSU), aux élections du Bundestag de 2002. Entre-temps, les débats télévisés sont devenus des événements médiatiques incontournables dans de nombreux pays. Aucun autre événement de la campagne électorale n'atteint un public aussi large, n'est autant repris et analysé dans les médias. Mis en scène sous forme de duels, ils répondent davantage aux besoins des chaînes de télévision qu'à ceux de la politique. Les médias influencent les débats (Strömbäck & Esser 2009) : des jours avant l'émission, ils spéculent sur les positions, les chances de succès et les stratégies des candidats, modelant ainsi les attentes du public. Les candidats jouent le jeu, même s'ils tentent d'assurer leurs arrières dans des négociations préalables avec les responsables de l'émission. Ils savent que l'issue du débat – c.-à-d. l'appréciation générale du public sur qui a « gagné » la partie – dépend dans une large mesure de l'interprétation qu'en donneront les médias. L'analyse ultérieure joue un rôle aussi important que le débat lui-même. Pour les politiciens, il s'agit donc de rallier non seulement les téléspectateurs mais aussi les commentateurs et ils adaptent leur stratégie en conséquence. Les médias influencent par divers moyens la façon dont les candidats et leur performance sont perçus. Aux États-Unis, par exemple, des tweets ou des graphiques révélant l'avis de certains groupes choisis par la chaîne sont affichés en direct pendant l'émission. La logique des médias est prédominante surtout là où les duels TV sont une institution et où les candidats n'ont pas d'autre choix que de participer. Il s'ensuit que les débats sont transmis aux téléspectateurs non plus de manière neutre et sans filtre, mais manipulés par les médias. Ce que le public sait et ce qu'il pense se fondent sur ce que les médias communiquent.

de l'émotionalisation, de l'amplification des conflits et de la provocation ciblée, car l'attention est une denrée rare. La couverture de l'actualité politique obéit elle aussi au diktat de l'« économie de l'attention ».

Troisièmement, les développements technologiques influent sur la logique de l'information. La manière de présenter l'actualité politique dépend du moyen de communication utilisé – presse, radio, TV ou Internet. Les journalistes s'adaptent aux exigences de ces différents canaux et exploitent leurs avantages respectifs. Le numérique a fondamentalement transformé le journalisme. La rapidité, l'interactivité et la publication multicanale sont devenus des facteurs cruciaux pour le travail journalistique. Nouveaux ou traditionnels, les médias sont de plus en plus interconnectés, en concurrence ou en complémentarité. La forte présence des médias sociaux a fait perdre aux principaux médias traditionnels leur rôle de gestionnaires de l'information au service du public. Aujourd'hui, tout le monde peut communiquer ses idées et ses opinions via l'Internet. L'information circule moins *top-down* que nettement plus *bottom-up*, influencée par le public et des groupes solidement réseautés.

La politique est un jeu complexe fondé sur l'interaction des institutions (*polity*), des contenus (*policy*) et des processus (*politics*) politiques. Les acteurs politiques ne peuvent guère attendre des médias qu'ils en reflètent toutes les dimensions. Dans leurs reportages, les journalistes doivent se concentrer sur des aspects spécifiques, en suivant la logique de l'information. Pour s'assurer l'intérêt et le soutien du public et légitimer leurs décisions, les acteurs politiques, qui sont tributaires d'une présence médiatique, s'adaptent à cette logique, tentent d'anticiper les attentes du public et d'agir en conséquence.

La tendance à la médiatisation devient problématique lorsque les médias ne contribuent plus au fonctionnement de la démocratie. C'est le cas quand ils déterminent quels problèmes de société sont importants en s'appuyant sur leur propre logique et qu'ils influencent le processus de décision politique.

Où qu'ils ne respectent par leur mandat d'information et négligent des thèmes qui sont d'intérêt général. Qu'ils se focalisent sur des « soft news », qui se rapportent à des individus et qui font primer l'importance personnelle sur l'importance sociétale d'un sujet. Qu'au lieu de fournir une analyse neutre et objective de l'événement politique, ils en donnent une version simplifiée et dramatisée, en misant sur l'émotion et le scandale pour capter l'attention du public.

5.2. Dans quelle mesure la politique subit-elle l'influence des médias ?

L'ampleur de la médiatisation dans les démocraties occidentales a été étudiée dans le cadre du PRN Démocratie (Esser & Matthes 2013) en partant des deux questions suivantes : dans quelle mesure la logique médiatique codétermine les contenus de la couverture médiatique et dans quelle mesure les acteurs politiques et les organisations adoptent la logique médiatique.

La logique médiatique imprègne toujours davantage les contenus de l'information politique

Comment les médias informent-ils sur des thèmes politiques ? Des études du PRN Démocratie confirment la tendance à la médiatisation.

Une étude comparative de plus de 6000 articles de presse³³ parus en Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, les États-Unis et la Suisse révèle que les informations politiques sont toujours davantage emballées de manière à capter l'attention du public (Umbricht & Esser 2016, Esser & Fretwurst 2017). Autrement dit : le style journalistique employé pour parler politique est devenu plus interprétatif. Au lieu de couvrir les événements politiques en toute objectivité et en partant des faits, les journalistes cadrent leurs articles pour qu'ils retiennent l'attention. On distingue au total cinq moyens stylistiques pour rendre l'actua-

té plus divertissante et attrayante pour le grand public. Premièrement, la présentation négative de sujets politiques : le ton est généralement pessimiste et la politique associée à des termes comme la crise, la frustration et la déception. Deuxièmement, le scepticisme face à des acteurs politiques dont on fustige l'incompétence. Troisièmement, la mise en exergue délibérée des aspects sensationnels de telle ou telle nouvelle pour générer un effet de tension et de drame. Quatrièmement, la focalisation sur des scandales politiques, présentés comme moralement répréhensibles. Cinquièmement, l'émotionalisation de la politique ; on tire sur la corde sensible pour emporter le lecteur.

Ce style de reportage plus interprétatif s'explique principalement par deux raisons. D'un côté, dans leur travail quotidien, les journalistes sont soumis à la pression constante des tirages et des quotas. Par voie de conséquence, ils agissent de plus en plus en fonction de critères économiques pour s'affirmer dans la lutte pour l'attention du public et contrer la baisse des tirages. De l'autre côté, désireux de jouer leur rôle d'informateurs critiques, ils tendent à donner une présentation sceptique et parfois cynique de sujets politiques. En critiquant la politique, non seulement ils soignent leur image d'autorité indépendante et critique, mais ils suscitent l'intérêt. Dans de nombreuses démocraties occidentales, il s'est développé un reportage politique plus commercial et plus critique que par le passé.

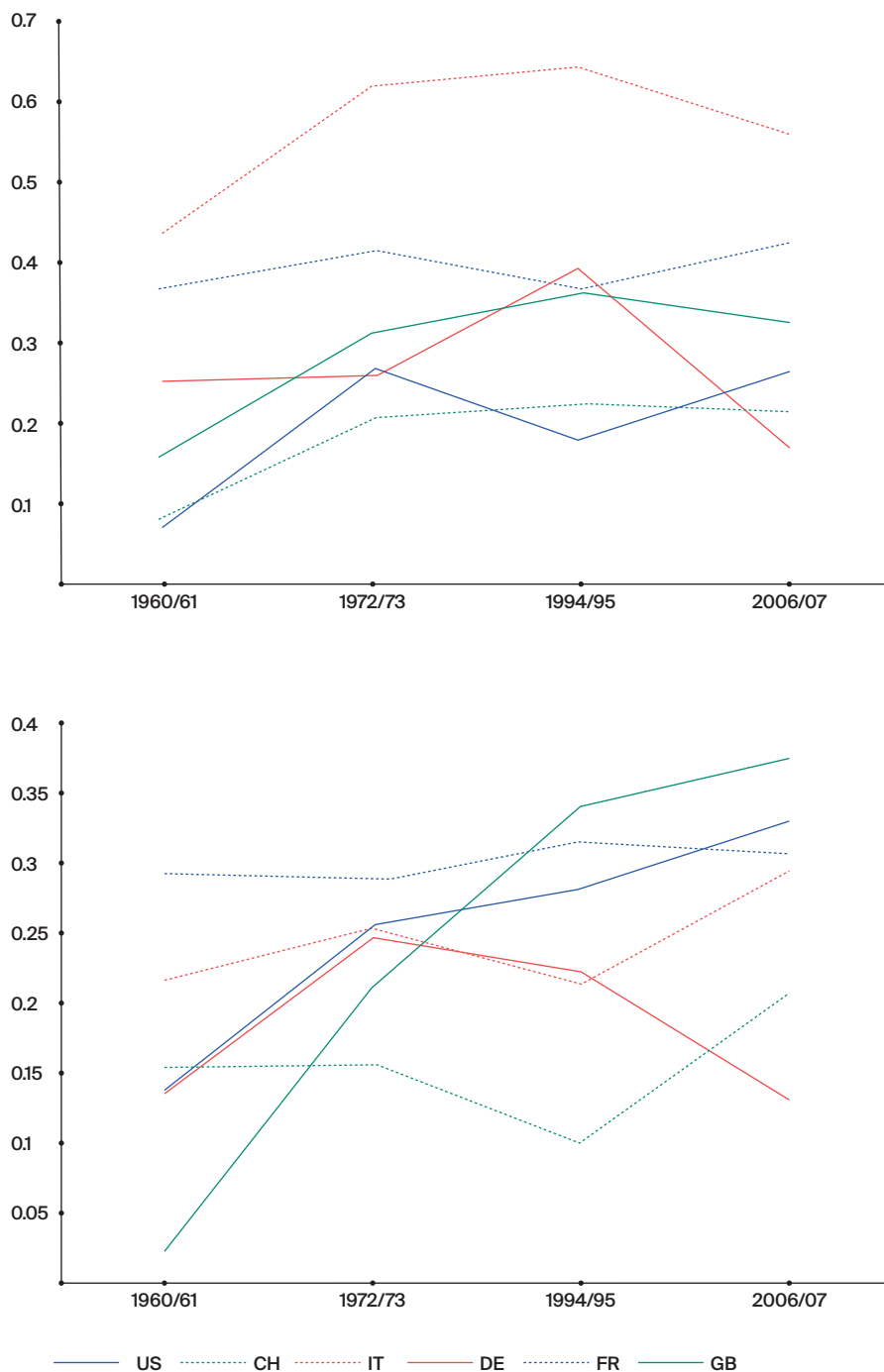
L'analyse des contenus montre que dans les six pays étudiés, l'actualité politique est présentée toujours davantage de façon à accrocher les lecteurs. Pour exemple, nous montrons l'évolution des trois indicateurs « sensationnalisation », « scandalisation » et « émotionalisation » entre 1960 et 2007 (pages suivantes).

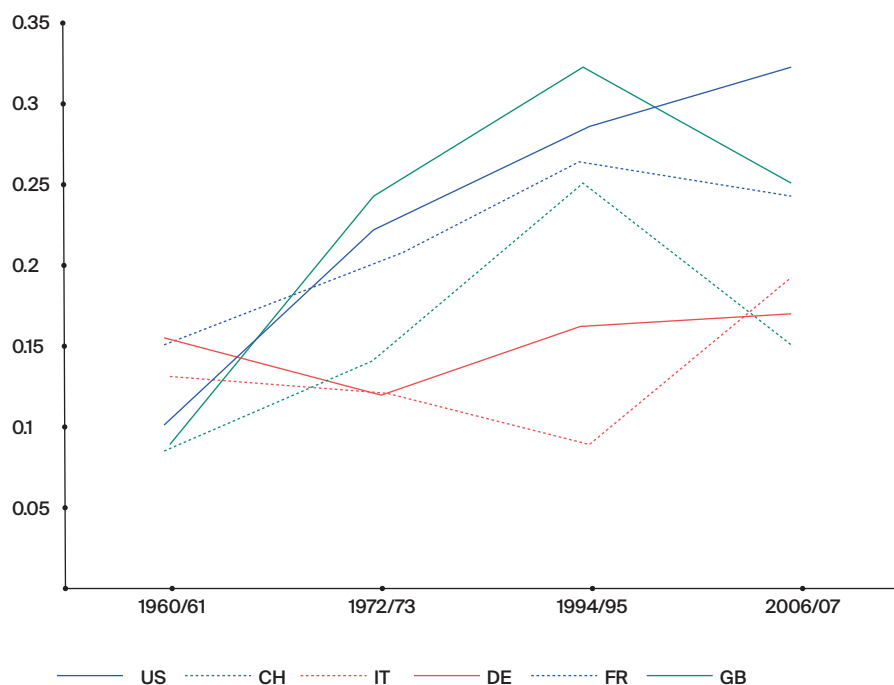
La tendance à un reportage politique accrocheur est plus ou moins prononcée d'un pays à un autre. Cela s'explique par le fait que la commercialisation, la régulation du marché de la presse et l'autonomie professionnelle des journalistes varient suivant le pays. La culture de la communication et la force traditionnelle de la presse de boulevard ont également une influence.

—
33
Les auteurs de l'étude ont traité les contenus d'articles à sujet politique de 18 quotidiens nationaux et régionaux parus entre 1960 et 2007. Les pays choisis sont des exemples typiques des trois systèmes médiatiques dominant dans les démocraties occidentales : libéral (Royaume-Uni et États-Unis), démocratique-corporatiste (Allemagne, Suisse) et polarisé pluraliste (France et Italie). L'analyse a laissé de côté la presse de boulevard, l'objectif de la recherche étant justement de déterminer si la presse de qualité se développait dans le sens de la presse de boulevard. Par contre, elle a inclus des journaux régionaux parce que ceux-ci ont influencé de manière décisive sur le développement du marché de la presse dans les pays occidentaux.

Figure 5 : Sensationalisation de l'information

Le graphique indique dans quelle mesure (0.1 = 10%) les articles de presse sur la politique dans les six pays à l'étude contiennent des éléments sensationnels. À savoir, typiquement, des exagérations, des verbes dynamiques, un langage imagé évocateur et la mise d'accent sur les aspects dramatiques, insolites et spectaculaires d'un événement politique. Les valeurs sur l'axe vertical vont de 0 = aucun élément à 1 = éléments de sensationalisation trouvés dans 100% des articles d'un pays. En moyenne générale, on note une augmentation sur les cinq décennies.





Ci-contre en bas :

Figure 6 : Scandalisation de l'information

Il y a scandalisation lorsqu'un article exprime l'exaspération, dénonce ou condamne publiquement le comportement de certains acteurs politiques. Les valeurs vont de 0 = aucun élément, à 1 = éléments de scandalisation trouvés dans 100% des articles examinés. Par exemple, la proportion de journaux britanniques analysés qui utilisent ce style de journalisme pour couvrir l'actualité politique est passée de 2% en 1960/1961 à 38% en 2006/2007 (ligne verte).

Ci-dessus :

Figure 7 : Émotionnalisation de l'information

Le principal indicateur de l'émotionnalisation est un langage qui, par l'utilisation d'adjectifs forts, tire sur la corde sensible et suscite des émotions négatives (colère, agacement, déception, etc.) ou positives (plaisir, fierté, etc.). Un autre indicateur de ce type de journalisme est l'accent mis sur le destin d'individus. Les valeurs vont de 0 = aucun élément à 1 = éléments d'émotionnalisation trouvés dans 100% des articles examinés.

Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, les médias sont très fortement orientés marché, avec un minimum d'intervention étatique et un degré élevé de marchandisation de l'information. Dans ces pays, la logique des médias d'information obéit aux règles de l'*infotainment* – une évolution discutable, car ce style de journalisme peut se traduire par un appauvrissement de l'information et par le désintérêt du public pour la politique.³⁴ Or, résultats à l'appui, tel n'est pas forcément le cas dans tous les pays (Esser & Matthes 2013). Au contraire, combiner information et divertissement peut être un moyen d'amener à la politique ceux qui ne s'y intéressent pas. En France et en Italie, le journalisme à sensation et à scandale est largement répandu. Le grand public de ces pays est traditionnellement moins intéressé à la presse écrite. Les tirages sont petits et de nombreux journaux dépendent de subventions. Les journaux tentent donc de s'attirer des lecteurs avec les moyens stylistiques mentionnés. C'est en Allemagne et en Suisse que les quotidiens de référence ont le moins tendance à présenter l'actualité politique de manière accrocheuse. Le fait que les systèmes politiques de ces deux pays sont plus que d'autres axés sur le consensus a un impact sur la communication publique : le sensationnel, le scandaleux et l'émotionnel sont (à ce jour) moins prisés dans l'espace public et dans le journalisme. La presse y est aussi moins commerciale (Umbricht & Esser 2016). D'autres analyses, dont les résultats ne figurent pas dans les figures, montrent toutefois qu'en Allemagne et en Suisse aussi – comme dans les autres pays étudiés – la tendance est à une couverture journalistique plus interprétative et personnelle des événements politiques.

Le fait que les politiciennes et les politiciens ont aujourd'hui moins d'occasions d'expliquer leurs points de vue dans les informations télévisées est une autre preuve de l'influence croissante des médias sur les contenus de l'actualité politique (Esser 2008). La durée des temps de parole sans interruption qui leur sont accordés dans les journaux télévisés en période pré-électorale a forte-

ment diminué au cours des dernières décennies. Aujourd'hui, trois quarts environ de l'information sont des commentaires journalistiques ; les journalistes sont devenus les porte-voix de l'actualité.³⁵ Ce que le public apprend au sujet des candidats vient rarement des candidats eux-mêmes. Ces derniers lui sont présentés au travers de séquences images sans son, commentées en voix off par un journaliste. On emploie des images fortes – discréditantes ou flatteuses – pour illustrer l'action. L'évaluation des candidats par les téléspectateurs dépend dans une large mesure du matériel visuel montré. Même si les médias d'Europe occidentale se sont quelque peu adaptés à la culture américaine, on peut encore distinguer différents types de cultures occidentales en matière d'information (Esser 2008).

Les acteurs et les organisations politiques s'adaptent à la logique des médias

L'attitude professionnelle dans les relations avec les médias a gagné en importance ces dernières décennies. Les acteurs et organisations politiques ont-ils adopté la logique des médias et, si oui, jusqu'à quel point ? Il ressort d'une étude du PRN Démocratie (Donges & Jarren 2014)³⁶ que les partis politiques ont progressivement accordé plus d'attention à la communication avec les médias. Alors qu'au début des années 1990 de nombreux partis n'avaient pas un seul poste de relations publiques, les départements de communication sont aujourd'hui devenus des unités importantes dans tous les partis. Même dans un contexte de baisse du nombre des membres et des revenus des partis, leurs moyens financiers et leurs effectifs ont massivement augmenté et ils figurent désormais en bonne place dans la hiérarchie organisationnelle – la preuve que les médias sont perçus comme revêtant une importance grandissante. Cependant, les organisations politiques n'ont pas toutes changé leur communication. Certains groupes d'intérêt et

34
Cappella, Joseph N. & Katherine Hall Jamieson (1997). *Spiral of Cynicism. The Press and the Public Good*. Oxford: Oxford University Press.

35
L'analyse a porté sur les contenus de la couverture télévisuelle de la période pré-électorale en Allemagne, France, Grande-Bretagne et États-Unis pendant la première décennie du 21^e siècle.

36
Pour analyser l'évolution des structures organisationnelles et des activités de communication des partis traditionnels, les chercheurs ont pris sous la loupe les grands partis d'Allemagne (CDU, SPD), du Royaume Uni (Conservatives, Labour), d'Autriche (ÖVP, SPÖ) et de Suisse (PDC, PLR, PS et UDC). Hormis l'analyse de rapports d'activités, d'annuaires et d'organigrammes, les chercheurs ont interviewé des responsables de l'organisation et de la communication.

37
Sondage mené auprès de responsables de la communication de groupes d'intérêt en Allemagne et en Suisse.

associations³⁷ utilisent moins les médias de masse parce qu'ils ne cherchent pas à capter l'attention du grand public. Pour eux, la communication avec les propres membres, des médias spécialisés et un public ciblé, ainsi que le lobbying à l'écart des feux de la rampe, demeurent prioritaires.

Les gouvernements se sont eux aussi adaptés aux changements esquissés plus haut et ont axé leur communication sur la logique des médias (Vogel 2010).³⁸ Aujourd'hui, leurs porte-paroles doivent réagir beaucoup plus vite et être plus présents pour suivre le rythme effréné de l'information médiatique. En outre, les contenus des messages doivent être simplifiés et présentés aux citoyennes et citoyens avec un maximum de clarté et de concision. Il est difficile, dans ces conditions, d'offrir une information objective et nuancée qui présente différents points de vue.

Qui décide des thèmes à mettre sur l'agenda politique ?

Les médias de masse ont-ils une influence politique ? Qui décide des thèmes débattus sur la place publique et dans l'arène politique ? L'initiative vient-elle des acteurs politiques, les médias se bornant à reprendre les thèmes proposés ? Ou sont-ce les médias qui attirent l'attention sur tel ou tel thème et les acteurs politiques qui y réagissent ? De nombreuses études attestent de l'influence des médias sur l'actualité politique dans les démocraties, l'agenda médiatique influant plus fortement sur l'agenda parlementaire qu'inversement (Vliegenthart et al. 2016). L'ampleur de cette influence varie suivant le système politique. Dans les pays gouvernés par un parti unique,³⁹ comme le Royaume-Uni ou l'Espagne, l'influence est plus forte, ce qui s'explique par le fait que ces gouvernements peuvent être plus facilement tenus responsables de décisions politiques. L'opposition a une cible claire pour ses attaques et utilise les médias pour affaiblir le gouvernement au travers d'une couverture médiatique négative. Dans les gouvernements de coalition, en revanche, les processus de dé-

cision et les responsabilités sont plus difficiles à cerner. Comme les médias tendent à informer négativement sur le travail du gouvernement, en rapportant les échecs plutôt que les succès, les parlementaires dont le parti dirige seul ont de leur côté une attitude plutôt réservée à leur égard. Dans des gouvernements de coalition, les parlementaires des partis au pouvoir utilisent davantage les médias pour défier leurs partenaires de coalition. Il ressort clairement des résultats de l'étude que les acteurs politiques utilisent les médias pour atteindre leurs objectifs stratégiques. Ils se sont adaptés à leur logique, mais seulement dans la mesure où cela sert leur propre intérêt.

Les médias influent-ils sur le processus de décision politique ?

L'ampleur de la médiatisation de la politique se mesure aussi à l'aune de l'influence des médias sur les processus de décision dans les parlements et les négociations politiques. Lors de campagnes électorales et de votations, les politiques ont une stratégie claire : ils veulent obtenir des voix et, pour ce faire, ils interagissent intensément avec les médias. Leur stratégie est moins claire lorsqu'il s'agit de processus législatifs. Le travail parlementaire s'inscrit dans un rapport de tension entre stratégies politiques et stratégies grand-public. Avec les premières, les parlementaires s'emploient à trouver des solutions à long terme à des problèmes politiques. Avec les secondes, ils réagissent constamment aux préférences à court terme de l'électorat, guidés par des sondages d'opinions. Pour être présents dans les médias et atteindre un public aussi large que possible, les acteurs politiques s'adaptent aux exigences et à la logique des médias.

Une étude du PRN Démocratie a traité de l'influence des médias sur des processus de décision parlementaires à l'exemple de la Suisse (Landerer 2015).⁴⁰ Elle arrive à la conclusion que les parlementaires tiennent grandement compte des médias dans leur travail quotidien. Ils réfléchissent aux moyens d'attirer l'attention des médias et de faire parler d'eux dans les

—
38
La question de savoir si et comment la communication gouvernementale (en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suisse) a changé a été étudiée au travers de l'analyse de documents et d'interviews d'experts.

—
39
Étude sur vingt ans de sept pays européens (Belgique, Danemark, Espagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suisse) représentatifs de différents systèmes politiques et où les médias jouissent d'une grande liberté.

—
40
Les processus étudiés portaient sur les trois dossiers suivants : modification de la loi sur les banques (projet « Too big to fail », 2010/2011), réforme de l'assurance invalidité 6a (2009/2010) et accords fiscaux avec l'Allemagne et le Royaume-Uni (2011/2012). Ces objets étaient fortement conflictuels : un des partis au pouvoir au moins avait une opinion différente de celle de la majorité et aucun des partis n'avait une majorité, de sorte que tous ont dû faire des concessions pour que les lois correspondantes puissent être adoptées. Les trois processus ont en outre connu un fort battage médiatique, ce qui a mis les membres du Parlement sous forte pression publique.

nouvelles. Cela n'est cependant pas le cas dans la même mesure pour tous les partis : les partis du centre (PBD, PDC, PLR et le Parti vert libéral Suisse), qui ont pu imposer leurs vues dans les processus de décision étudiés, sont moins orientés médias et public que les partis tout à gauche (Verts, PS) et à droite (UDC) de l'échiquier politique. Ces partis se comportaient de manière plus stratégique dans leurs relations avec les médias et estimaient l'impact des médias et de leurs reportages moins importants. Des perceptions différentes ont été également relevées au niveau des processus de décisions individuels : les parlementaires se sont montrés le moins orientés médias et public dans les décisions concernant la politique étrangère, et le plus dans celles concernant la politique intérieure. Il faut dire que la marge de manœuvre du parlement dans les questions internationales est limitée et que les parlementaires ont moins la possibilité d'agir de manière stratégique. Par rapport aux résultats finaux, on note une tendance générale de la part des parlementaires à imputer implicitement la faute des échecs aux médias. Les parlementaires qui n'avaient pas pu s'imposer dans le processus de décision ont perçu l'influence des médias comme plus problématique, quelle que soit leur couleur politique.

La discrétion et la confidentialité sont des conditions essentielles pour le succès de négociations politiques. Elles exigent des parties concernées qu'elles s'abstiennent, du moins temporairement, de communiquer avec le public. Il est plus facile d'arriver à un compromis si les acteurs impliqués peuvent le négocier entre eux. D'un autre côté, dans les pays démocratiques, la transparence sur les processus décisionnels correspond à un intérêt légitime, car sans elle, les acteurs ne peuvent être tenus responsables des décisions prises. Les médias s'efforcent de répondre à cette exigence de transparence et génèrent une attention de la part du public. Comment les acteurs politiques parviennent-ils à satisfaire à la fois les exigences de la discrétion et de la transparence ? Pour répondre à cette question, une étude du PRN Démocratie (Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010) a interrogé les parties à trois né-

gociations importantes⁴¹ menées en Allemagne sous le gouvernement Schröder. Les trois processus visaient des mesures de redistribution et étaient suivis de près par les médias. De manière générale, il s'est avéré que les acteurs politiques impliqués disposaient de plusieurs instruments pour répondre aux sollicitations des médias sans hypothéquer les négociations. Ils ont trouvé que la forte présence de journalistes et la couverture médiatique très intense et dynamique des événements avaient des effets négatifs sur le climat des négociations. Ils ont cependant tout autant critiqué les indiscretions et les enfreintes aux règles relatives à la gestion de l'information commises par des négociateurs eux-mêmes, qui auraient utilisé la communication avec les médias comme un instrument de négociation dans le but de forcer certaines décisions. Ces stratégies individuelles ont fait obstacle aux pourparlers. Si la présence en soi des médias n'a pas mis en péril les négociations, l'interaction des négociateurs avec les médias a gêné le processus et a rendu difficile un compromis efficient.

Toutes les études attestent que la médiatisation est un processus à double sens. Les médias sont aujourd'hui omniprésents et les politiciens ne peuvent plus les ignorer dans leur travail quotidien. Ils sont devenus un acteur de poids en politique. À l'inverse, les acteurs politiques utilisent les médias pour servir leurs propres objectifs et intérêts. Ils font leur la logique des médias lorsque cela leur convient, ils s'« auto-médiatisent ». En fonction de leur dépendance du public, certaines institutions politiques et certaines phases du processus politique sont plus sensibles à la médiatisation que d'autres. Ainsi, des politiciens candidats aux élections seront plus enclins à jouer le jeu des médias que des politiciens engagés dans un processus de négociation qui est une recherche de compromis (Marcinkowski & Steiner 2014).

5.3. Les médias influencent-ils l'opinion publique ?

La libre formation de l'opinion et de la volonté politique est une condition fondamentale pour

—
41
Les processus étudiés ont impliqué les parties suivantes : la *Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme* (Rürup-Kommission) 2002/2003, la *Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Hartz-Kommission) 2002 et le *Koalitionsausschusses der rot-grünen Bundesregierung* 2002-2005.

le bon fonctionnement d'une démocratie. Trait d'union entre la politique et le public et source d'un large éventail d'informations, les médias jouent ici un rôle primordial. Parallèlement, ils peuvent aussi avoir une très forte influence, voire un pouvoir monopolistique, dans le processus de formation de l'opinion. Par la sélection, la mise en exergue et la pondération des contenus de l'information, ils agissent sur le public. Certains thèmes peuvent être considérés comme plus importants que d'autres. Les médias déterminent également l'angle de vue d'une thématique, son interprétation, les aspects à souligner ou à négliger (cadrage ou *framing*). Pour le public, il n'est pas toujours facile de reconnaître si l'événement en question est éclairé sous un angle spécifique ou de différents points de vue – le niveau d'attention, d'intérêt et de compétence que cela exige peut être très élevé. La question de savoir si et comment les médias influencent les opinions et les attitudes des citoyennes et des citoyens est donc particulièrement importante. Formulé autrement : les médias ou les acteurs politiques qui se servent des médias peuvent-ils manipuler l'opinion publique ?

La science a prouvé de nombreux types d'effets médiatiques.⁴² Ces effets sont hautement complexes et dépendent de la conjonction de différents facteurs qui concernent aussi bien l'environnement médiatique que les prédispositions et le contexte social des utilisateurs. Les contenus médiatiques peuvent influencer sur les connaissances, les attitudes, les opinions, les émotions et les comportements. Ils peuvent déclencher, modifier, amplifier quelque chose et contribuer à l'acquisition de nouveaux savoirs. Quatre effets des médias sont particulièrement importants pour la communication politique, partant, pour la démocratie (Wettstein & Wirth 2017). Premièrement, un effet *per se* positif d'apprentissage : grâce aux médias, le public est informé et acquiert des connaissances sur différents thèmes et leur importance, ainsi que sur les arguments, interprétations et évaluations correspondants. Cependant, la sélection des thèmes et la manière de les présenter influent sur ce qu'il en pensera. Deuxièmement, les médias

peuvent susciter des réactions émotionnelles et comportementales. La provocation délibérée de ces réactions, pour capter l'attention et chauffer l'ambiance, est un défi pour la démocratie, car elle est susceptible d'entraîner des décisions précipitées, prises sous le coup de l'émotion. Troisièmement, les médias peuvent changer les opinions, les attitudes politiques et les comportements, en présentant un thème de manière répétée et unilatérale, en l'interprétant ou en éveillant l'impression que telle ou telle position rallie la majorité. Quatrièmement, les médias peuvent renforcer des attitudes, des opinions, des schémas de pensée et des réactions.

Plusieurs études du PRN Démocratie ont analysé l'impact des médias sur l'opinion publique dans différents contextes.⁴³ Toutes attestent que les opinions des citoyennes et des citoyens sont relativement stables : les contenus médiatiques qui contredisent les propres points de vue sont ignorés ou mis en doute. Elles confirment les résultats de la recherche antérieure sur l'impact médiatique, à savoir que les contenus médiatiques ne changent pas fondamentalement les opinions et les attitudes, mais plutôt les renforcent. Ces résultats s'expliquent par le fait que les gens accordent généralement plus d'attention aux médias et aux nouvelles qui coïncident avec ce qu'ils pensent déjà. Dans certaines circonstances, ils se laissent influencer dans la formation de leurs opinions. Ainsi, des arguments qui correspondent aux valeurs fondamentales qu'ils défendent peuvent les convaincre (Schemer et al. 2012). De même, les émotions déclenchées par des textes « cadrés » peuvent les influencer (Kühne & Schemer 2015). Sous le coup de l'émotion, un individu tend à interpréter les faits d'une certaine manière et à y réagir d'une certaine façon. Des messages politiques peuvent susciter des émotions même s'ils ne contiennent pas d'élément émotionnant, qu'il soit verbal, sonore, thématique, visuel ou musical. Le simple fait de mettre en lumière ou d'associer certains éléments d'un sujet politique peut déjà toucher la corde sensible. Ce résultat suggère que les thèmes politiques ont une teneur émotionnelle intrinsèque et qu'une

—
42
Pour une vue d'ensemble de l'état de la recherche, voir Bonfadelli, Heinz & Thomas Friemel (2017). *Medienwirkungsfor-schung*. Konstanz: UVK Verlags-gesellschaft.

—
43
Les recherches ont porté sur des campagnes de vote en Suisse (voir p. 58/59), le débat public sur le chômage dans six pays européens et l'impact de contenus médiatiques populistes sur les utilisateurs dans quatre régions métropolitaines d'Europe. Trois enquêtes longitudinales ont été menées à cet effet, complétées par une analyse des contenus des médias et plusieurs essais.

—
44
L'agence de marketing Cambridge Analytica affirme avoir influencé les élections présidentielles américaines de 2016 et la décision Brexit. L'agence s'est servie des données de plus de 50 millions de profils d'utilisateurs Facebook : <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html> et <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/data-war-whistleblower-christopher-wylie-facebook-nix-bannon-trump> (consulté le 23.3.2018).

Campagnes de vote en Suisse – informatives ou manipulatrices ?

Dans les démocraties directes, où les citoyennes et les citoyens sont régulièrement appelés aux urnes, les médias jouent un rôle particulièrement important. Une étude du PRN Démocratie (Kriesi 2012) a analysé plusieurs campagnes de vote en Suisse, en s'intéressant notamment aux questions de savoir quelles étaient les stratégies utilisées par les acteurs politiques, comment les médias couvraient ces campagnes et comment les citoyennes et les citoyens se forgeaient leur opinion.⁴⁵ Elle est arrivée à la conclusion que les campagnes de vote se déroulent encore et toujours dans de bonnes conditions en Suisse, qu'elles sont avant tout instructives et que politiciens et médias les gèrent de manière très routinière. La politique fournit une part substantielle de la matière à débattre. Dans tous les cas examinés, la discussion et la communication ont porté principalement sur le contenu du projet soumis à votation. La thématisation de rivalités politiques entre les camps, les attaques personnelles, l'exacerbation de conflits ont été rares. Aussi bien les partisans que les opposants ont eu la possibilité de défendre leurs principaux arguments dans des débats publics. En outre, les deux camps sont entrés en matière sur les arguments de l'adversaire, surtout lorsque le débat était peu complexe. Dans certains cas, des arguments du camp opposé ont été repris et détournés dans le but d'affaiblir l'adversaire (Schemer 2009). La couverture médiatique des différentes campagnes a été intensive, équilibrée et de bonne qualité. Les médias ont joué plutôt un rôle réagissant, les politiciennes et les politiciens fournissant la substance des débats – en clair : les premiers se sont fait l'écho des arguments et contenus présentés par les deuxièmes.

La couverture médiatique des campagnes n'a généralement pas eu d'effet direct sur les intentions de vote, sauf dans le cas de la votation sur la réforme fiscale des entreprises 2008 (RIE II), pour laquelle l'étude atteste un effet direct. Il s'agissait en l'occurrence d'un sujet très technique sur une thématique que peu de citoyens connaissaient. Ce résultat tend à démontrer que les médias peuvent influencer l'opinion lorsque le sujet du vote est plutôt difficile à comprendre (Bernhard 2018). Notons que la RIE II est un cas atypique – il est rare que la population ait à décider sur un projet d'une telle complexité.

La décision de vote des citoyennes et des citoyens a été influencée surtout par les campagnes et les arguments des partisans et des adversaires. Les débats contradictoires animés ont eu un effet positif sur le niveau des connaissances. Hormis les arguments, les émotions ont elles aussi influencé la vox populi, notamment lors de la votation sur la RIE II. Qu'un sujet aussi tech-

couverture neutre, ne provoquant aucune réaction émotionnelle, est plutôt l'exception (Kühne 2015).

Le pouvoir des médias d'influencer ou de manipuler l'opinion publique est clairement délimité par l'offre diversifiée des médias et par l'utilisation qui en est faite au niveau individuel. Comme la prédisposition et le réseau social d'un individu déterminent dans une large mesure l'impact que les médias ont sur lui, il est difficile pour les acteurs politiques et les médias d'anticiper la résonance de leurs messages. Une publicité politique et des campagnes d'information ciblées sur les caractéristiques personnelles et sur les préférences des utilisateurs dans les médias sociaux pourraient-elles influencer les décisions électorales ?⁴⁴ Les futures recherches nous le diront.

5.4. Conclusion

La médiatisation est un fait : aujourd'hui, les médias marquent plus fortement de leur empreinte les contenus des messages politiques qu'il y a quelques décennies. Au lieu de décrire les processus politiques, ils les interprètent toujours davantage suivant leur propre logique, caractérisée par la commercialisation, le progrès technologique et la professionnalisation. Cette logique se traduit entre autre par une présentation simplifiée, émotionnelle, dramatisée et scandalisée de l'actualité politique dans le but d'atteindre un public plus large. Elle s'est insinuée dans la politique, et les acteurs et organisations se sont adaptés à ses règles. La question de savoir si les médias ont réellement gagné en pouvoir et en influence a été à cet égard moins décisive – l'impression qu'ils l'ont fait était suffisante.

Les politiciennes et les politiciens ont les médias à l'esprit dans leur travail au quotidien et les utilisent de manière stratégique. La médiatisation de la politique est donc non seulement le résultat inéluctable des changements du système médiatique, elle est aussi en partie voulue par la politique. Les acteurs politiques s'« auto-médiatisent », mais pas tous dans une même mesure, certains étant davan-

tage tributaires des médias et de l'attention du public que d'autres.

Le processus de médiatisation est à double sens – politique et médias sont interdépendants et s'instrumentalisent mutuellement. Cette relation symbiotique est le terreau de l'actuel succès des partis et politiciens populistes. Par leur manière de couvrir l'événement politique, les médias peuvent renforcer des opinions et des attitudes politiques. En revanche, ils ne peuvent pas les changer très facilement, car les prédispositions personnelles et le réseautage social ont une forte influence sur la formation de l'opinion politique au niveau de l'individu. On n'en déduira pas que les contenus médiatiques sont inopérants. Ils prennent de l'importance dans le cadre d'interactions et d'échanges d'idées avec d'autres personnes. Il incombera à la recherche de demain de clarifier si des campagnes et propagandes politiques ciblées sur les caractéristiques personnelles dans les médias sociaux modifieront fondamentalement l'impact médiatique.

nique et d'une telle complexité puisse susciter des émotions paraît paradoxal. Les résultats montrent toutefois que les citoyens se fient davantage à leurs sentiments lorsqu'ils ne comprennent pas bien le sujet ou ne sont pas motivés à l'approfondir.

Deux autres tendances observées atténuent quelque peu l'évaluation globalement positive de l'étude. Premièrement, la tendance à la personnalisation des campagnes de vote en Suisse. De plus en plus, les médias dirigent les projecteurs sur les membres du Conseil fédéral qui sont responsables du projet soumis à votation. Cette manière de faire va à l'encontre de la tradition politique suisse voulant que le gouvernement fasse preuve de retenue dans les campagnes de vote. Sa tâche consiste uniquement à donner aux votants des informations pondérées et objectives ; il ne lui appartient pas de jouer un rôle actif dans la formation de l'opinion. Or, les médias tendent aujourd'hui à responsabiliser les membres du Conseil fédéral et attendent d'eux qu'ils s'expliquent sur le projet dans l'espace public (Kriesi 2009). Une deuxième tendance qui pourrait poser problème à l'avenir est que la presse de boulevard et les journaux gratuits sont aujourd'hui les plus lus en Suisse et supplantent progressivement la presse régionale. Ces journaux sont orientés marché et n'investissent pas dans l'analyse de l'actualité politique. Au cas où ils deviendraient la seule source d'information pour beaucoup, la qualité du débat public dans les médias s'en ressentirait grandement.

45
Ces questions ont été étudiées dans le cadre des trois campagnes de vote sur le durcissement de la loi sur l'asile (septembre 2007), sur la réforme fiscale des entreprises II (février 2008) et sur l'initiative populaire « pour des naturalisations démocratiques » (juin 2008). Les chercheurs ont analysé le matériel de vote et la couverture médiatique des trois campagnes et interrogé des politiciens, des journalistes et des citoyens en Suisse romande et en Suisse alémanique.

CHAPITRE 6

L'essor du populisme

Le terme de « populisme » est aujourd'hui dans toutes les bouches. Ce que le populisme signifie au juste n'est pas clair, tant ses manifestations et ses formes d'expression sont diverses. De manière générale, le populisme est associé à des acteurs politiques positionnés tout à gauche ou tout à droite de l'échiquier politique ainsi qu'à de nouveaux mouvements de protestation. Mais des politiciens de partis établis modérés peuvent également tenir des propos populistes. Le terme de « populiste » est volontiers employé dans le débat politique pour déprécier l'adversaire ou pour couper court d'emblée à des critiques de la politique, parfois tout à fait justifiées, en les taxant de « populistes ». Le reproche de populisme apparaît alors lui-même populiste. Le populisme est un phénomène difficile à cerner et difficile à étudier. Quelles sont précisément ses caractéristiques ? Qu'ont donc en commun des populistes comme une Marine Le Pen en France, un Beppe Grillo en Italie ou un Evo Morales en Bolivie ? Le populisme est-il effectivement si répandu aujourd'hui que l'on peut parler d'un *Zeitgeist* ou d'une ère populiste ? Quelles en sont les répercussions pour la démocratie ?

6.1. Qu'est-ce que le populisme ?

Le terme « populisme » suscite différentes représentations et interprétations, non seulement dans la vie courante et dans les médias, mais aussi dans les milieux scientifiques. Plus récemment, la définition du politologue néerlandais Cas Mudde s'est imposée. La recherche menée dans le PRN Démocratie s'en est également inspirée. Mudde décrit le populisme comme une idéologie construite sur la division de la société en deux groupes antagonistes : le « peuple vertueux » et l'« élite corrompue ».⁴⁶ Suivant cette définition, l'idéologie populiste a trois caractéristiques. Premièrement, la vision du peuple comme un corps homogène dont les membres, les « simples citoyens », partagent les mêmes intérêts et idées. Deuxièmement, la relation hostile du peuple avec l'élite, c.-à-d. avec ceux qui occupent des positions privilégiées et de pouvoir dans la politique, la culture et l'écono-

mie. Dans cette conception, le peuple est évalué positivement, l'élite négativement – l'élite est corrompue et arrogante, elle défend ses propres intérêts et ne représente pas le peuple. Troisièmement, la revendication d'une souveraineté totale du peuple. Comme le peuple est plus vertueux et plus capable que l'élite, c'est lui qui doit prendre les décisions politiques et gouverner sans partage.

Quant à savoir qui, précisément, appartient à tel ou tel camp, la question demeure posée. À cet égard, le populisme est une « idéologie mince », qui se nourrit d'éléments d'autres idéologies. Les frontières avec des idées extrémistes sont parfois floues. Les populistes de droite, comme le Front national en France, l'UKIP au Royaume-Uni ou l'UDC en Suisse, invoquent le nationalisme ; ils définissent le peuple en termes de tradition culturelle et d'origine ethnique, ce qui exclut d'emblée les migrants. Ils revendiquent des frontières politiques et culturelles pour protéger le peuple et son identité. L'élite, ce sont les internationalistes, les partisans de la mondialisation, les avocats de l'UE qui veulent restreindre l'indépendance du pays et qui menacent la souveraineté du peuple. Les populistes de gauche, eux, se réclament du socialisme. Pour eux, le peuple est constitué de citoyennes et de citoyens travaillant dur pour leur survie économique. L'élite, ce sont les capitalistes, les banquiers, les profiteurs. Les populistes de gauche réclament eux aussi l'érection de frontières, mais des frontières économiques, soit des mesures pour protéger l'économie nationale et les travailleurs. Ils sont très présents en Amérique latine. En Europe, ils rallient l'opinion dans les pays du sud surtout, comme Podemos en Espagne ou Syriza en Grèce. Quelques mouvements populistes et nouveaux partis de protestation sont toutefois difficiles à classer et proposent un mélange de contenus de droite et de gauche. Mentionnons par exemple le Movimento 5 Stelle en Italie : mêlant différentes positions et convictions politiques, ce mouvement a réussi à se hisser en un temps record à la hauteur des forces politiques les plus influentes du pays. Sa principale revendication est l'entière souveraineté du peuple sous la forme d'une démocratie directe. Sur tous les autres thèmes, il

—
46
Cas Mudde (2004).
The Populist Zeit-
geist. *Government
and Opposition*
39(4), 542–563.

se montre flexible sur le plan idéologique. Il est ainsi l'incarnation de l'« idéologie mince » évoquée plus haut et peut être considéré comme un parti populiste dans sa forme la plus pure (Mannucci & Amsler 2018).

6.2. L'idéologie populiste : des éléments démocratiques et autoritaires

C'est le peuple qui doit gouverner – tel est le message central du populisme. Sur ce point, l'idéologie populiste est compatible avec la conception démocratique de l'État. Toutefois, cette revendication se double d'une critique des institutions de la démocratie libérale qui garantissent la liberté et l'État de droit. Toute restriction de la volonté du peuple est rejetée. C'est ici que se révèle le caractère non libéral et non démocratique de l'idéologie populiste (Kriesi 2014) : les populistes mettent en cause le principe du contrôle des pouvoirs et se méfient des institutions qui ont une certaine autonomie, comme les tribunaux et les banques centrales. Ils refusent l'ancrage constitutionnel de la protection de minorités ethniques, culturelles et religieuses. Ils rejettent également les institutions qui ont une fonction d'intermédiaires entre le peuple et le système politique, notamment les partis auxquels ils reprochent de ne pas représenter le peuple. Quant aux médias de masse, ce sont des ennemis, qui manipulent et trompent le peuple. L'idéologie populiste ne reconnaît pas non plus que le peuple puisse avoir des besoins, intérêts et points de vue différents. Nul besoin de débat, puisque le peuple a toujours raison. Accepter des compromis, c'est trahir la volonté du peuple. Pour protéger cette vision du peuple en tant qu'unité homogène, on se sert de clichés de l'ennemi ou on convoque des personnages mythiques fondateurs d'identité comme Guillaume Tell ou Jeanne d'Arc.

Pour que le peuple puisse reprendre le contrôle politique, les populistes revendiquent l'instauration ou le renforcement de la démocratie directe. Quelques mouvements populistes cultivent l'idée du (r)établissement de la souveraineté du peuple par une personnalité

charismatique, qui représente sa volonté. Une personnalité qui connaît le peuple, ses préoccupations et ses craintes et qui est son lien direct avec le pouvoir. Si les populistes rejettent les représentants politiques et les partis en tant qu'intermédiaires entre le peuple et le pouvoir, ils doivent quand même s'organiser pour pouvoir siéger au parlement. Pour résoudre cette contradiction, ils se présentent comme des *outsiders*, n'appartenant pas à l'*establishment*, et fondent des « partis contestataires ».

Les populistes prétendent vouloir restaurer l'idéal de la démocratie. Or, la démocratie repose sur le rapport équilibré entre une gouvernance responsable, qui respecte l'État de droit, la liberté individuelle et la pluralité de la société d'une part, et une gouvernance réactive, qui tient compte des préoccupations et intérêts du peuple d'autre part. Les populistes cherchent à perturber cet équilibre et à le faire basculer en faveur de la volonté prétendument uniforme du peuple.

6.3. Comment mesurer le populisme ?

S'il est difficile de prendre la mesure d'une mentalité populiste, on peut mesurer l'expression d'idées populistes dans la communication. Même des acteurs qui ne partagent pas l'idéologie populiste peuvent tenir des propos populistes pour des raisons tactiques. Un concept du populisme mis au point dans le cadre du PRN Démocratie (Wirth et al. 2016) permet de mesurer le soutien à des schémas de pensée populistes et la fréquence d'énoncés et de messages populistes en politique et dans les médias (Schulz et al. 2017). Trois idées politiques peuvent être déduites de la définition du populisme, qui se reflètent dans des stratégies de communication correspondantes.

La première idée – le peuple forme une entité homogène et vertueuse – trouve son expression dans les déclarations qui attestent d'une seule et même volonté du peuple ou qui excluent certains groupes. On y met en avant également les vertus du peuple et sa supériorité morale. L'acteur populiste souligne sa proxi-

mité d'avec le peuple et l'exprime par un certain style d'autoreprésentation, notamment par un comportement décontracté ou l'utilisation d'un langage familier. Ce n'est en effet que s'il est perçu comme « un des nôtres » que le peuple lui confiera la mission d'incarner sa volonté dans le système politique.

La deuxième idée, celle de l'antagonisme entre le gouvernement, le parlement et d'autres élites d'un côté et le peuple de l'autre, est diffusée à travers une rhétorique manichéenne : le peuple est bon, l'élite est mauvaise. Les membres de l'élite ne font pas partie du peuple ; ils sont incompetents, corrompus et malhonnêtes et tenus responsables des échecs et des dérives. La stratégie de communication mise sur la dramatisation et la scandalisation. En période pré-électorale surtout, elle se traduit typiquement par de virulentes querelles dans le débat politique.

La troisième idée, à savoir que le peuple doit régner sans partage, se reflète dans la revendication que l'élite dirigeante doit lui céder la place. La communication met l'accent sur le bon sens de « l'homme de la rue » qui, grâce à sa supériorité morale, sait ce qui est vrai et juste. Elle suggère également qu'il existe des solutions simples à des problèmes politiques complexes. Les populistes prétendent redonner au peuple les droits qui leur ont été volés par une élite avide de pouvoir.

Seule la combinaison des trois idées et leur expression systématique dénotent une idéologie populiste. Critiquer l'élite ne suffit pas à faire d'un individu un populiste. Pour l'être vraiment, il faut être convaincu qu'il n'existe qu'un seul peuple pour remplacer l'élite dirigeante et prendre le pouvoir, et exprimer cette conviction de manière répétée.

Les médias peuvent eux aussi tenir des propos populistes, ce pourquoi le concept du populisme du PRN Démocratie s'est penché sur leur rôle à cet égard. Les médias ont une forte influence sur la présence publique de la communication populiste. En tant que « gardiens » de l'information, ils peuvent choisir de diffuser des déclarations et messages populistes ou de les ignorer. Ils peuvent leur accorder plus ou moins d'importance, soutenir certaines re-

vendications ou les rejeter. Ils peuvent aussi répandre des contenus populistes de leur propre initiative. Forts de ces constats, les chercheuses et les chercheurs du PRN ont analysé dans quelle mesure le populisme se reflétait dans les contenus d'articles de presse. Pour mesurer la communication populiste en politique, ils ont passé au crible des programmes électoraux, des communiqués de presse, des discours, des interviews et des contributions de politiciens dans les médias sociaux. Les données de onze pays⁴⁷ ont été relevées pour déterminer si le populisme est plus répandu aujourd'hui qu'hier et dans quelle mesure il se manifeste dans chacun de ces pays.

6.4. Vivons-nous dans une ère populiste ?

Le populisme est incontestablement devenu un sujet important en politique. L'intérêt public pour cette thématique n'a cessé de croître au cours des dernières décennies. Depuis les années 1990, le terme « populisme » est de plus en plus souvent mentionné dans les médias d'Europe occidentale et il semble être devenu omniprésent depuis 2015. L'intérêt de la recherche pour le populisme a aussi fortement augmenté depuis le tournant du millénaire.

Peut-on véritablement parler d'« ère populiste » ? Cette question en appelle d'autres. Le populisme est-il aujourd'hui davantage soutenu que par le passé ? Une analyse de l'évolution de la part des électeurs des partis populistes en Europe permet de répondre à la question. La communication politique est-elle devenue plus populiste ? Dans quelle mesure les politiciennes et les politiciens des partis établis sont-ils populistes dans leur rhétorique et leur style, et dans quelle mesure les médias de masse favorisent-ils le populisme ?

Des partis populistes solidement implantés en Europe

En Europe, on ne peut parler d'un mouvement populiste d'une certaine ampleur qu'à

—
47
Allemagne, Autriche, Bulgarie, France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume Uni, Suède, Suisse et États-Unis. Les chercheurs ont extrait 160'000 énoncés afférents à des thèmes et à des acteurs politiques d'un total de 54'900 articles. Cette collection de données unique permet une analyse détaillée et comparative de la communication populiste.

Utilisation du terme « populisme » dans des journaux

Utilisation du terme « populisme » dans des revues scientifiques

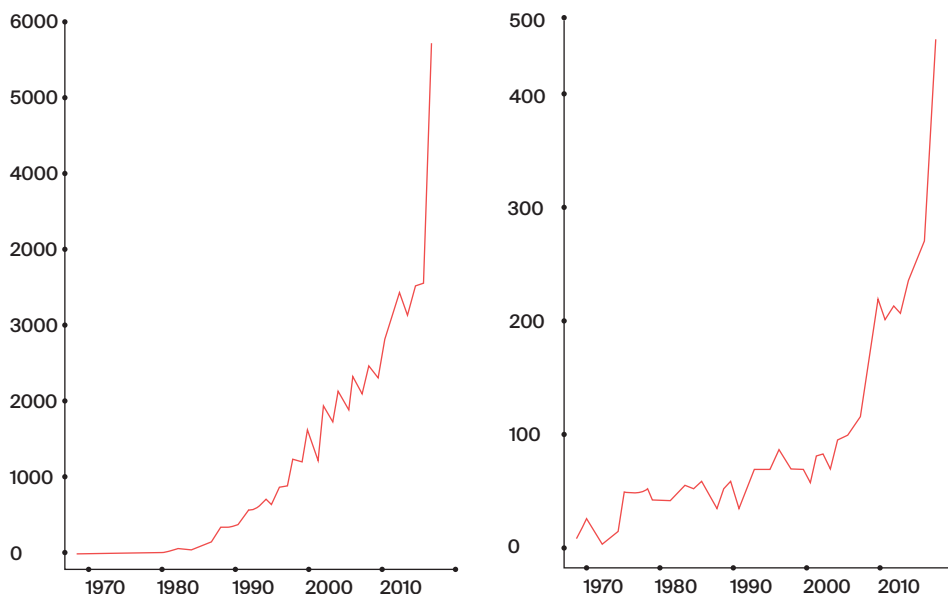


Figure 8 : Utilisation du terme « populisme » dans des journaux et dans des revues scientifiques. Depuis les années 1990, le terme populisme est toujours plus fréquemment utilisé dans les journaux occidentaux. Dans les articles scientifiques, il apparaît dès les années 1970. Depuis le début du 21^es., le populisme est une thématique courante (Source : Manucci 2017a).

partir des années 1970. Depuis, des partis plus à gauche et plus à droite ont vu le jour dans de nombreux pays, en réaction aux partis traditionnels des conservateurs, des libéraux et des sociaux-démocrates. Au 21^e siècle, les partis populistes de droite et de gauche ont réussi à augmenter considérablement leur part d'électeurs. Ils connaissent toutefois un succès très différent suivant le pays et au fil du temps.

En Europe occidentale, ce sont avant tout les partis populistes de droite qui ont investi le système politique. Ils ont mobilisé en premier lieu les perdants de la mondialisation, les ralliant à leur cause moins par des arguments économiques ou sociaux qu'en attisant les craintes d'une aliénation culturelle.⁴⁸ Depuis le début

des années 1990, ils ont gagné du terrain même dans des pays sans tradition populiste forte comme le Royaume-Uni et l'Allemagne.

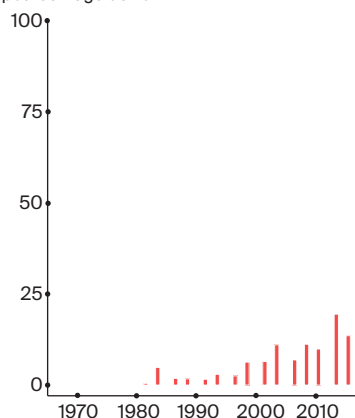
—
48
Kriesi, Hanspeter
et al. (Hrsg.) (2012).
*Political conflict in
Western Europe*,
Cambridge: Cam-
bridge University
Press.

Europe occidentale

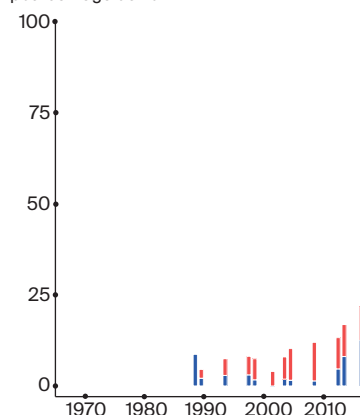
populistes de gauche
populistes de droite

Figure 9 : Pourcentage de voix des partis populistes de droite et de gauche en Europe occidentale entre 1970 et 2017 (Source : Caramani 2015)⁴⁹

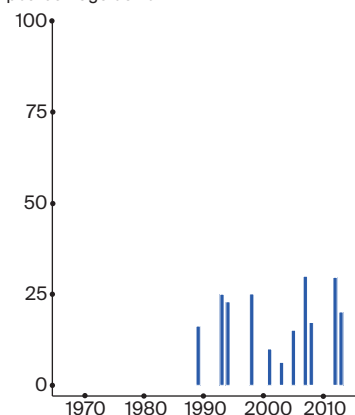
Irlande
pourcentage de voix



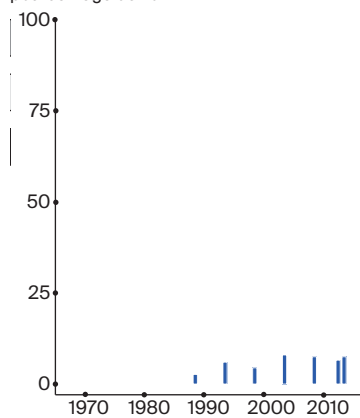
Allemagne
pourcentage de voix



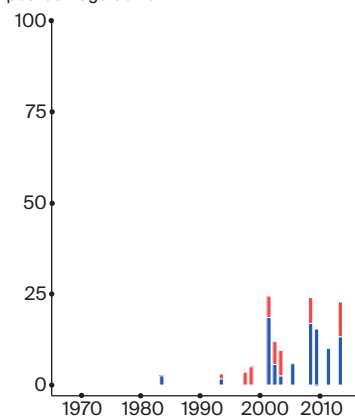
Autriche
pourcentage de voix



Luxembourg
pourcentage de voix



Pays-Bas
pourcentage de voix

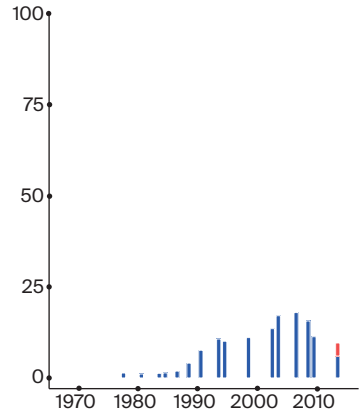


Pendant l'année électorale 2017, les populistes de droite d'Europe occidentale ont remporté des succès remarquables, sans toutefois réaliser partout les scores espérés. Lors des élections parlementaires de mars 2017 aux Pays-Bas, le Parti pour la liberté (PVV) de Geert Wilders n'a pas atteint son objectif de devenir la principale force politique du pays, mais s'est quand même placé deuxième, avec 13,1% des voix. En France, Marine Le Pen a perdu les présidentielles contre Emmanuel Macron, mais elle a néanmoins remporté le meilleur résultat obtenu jusqu'alors par le Front National dans la course à la présidence française, avec 21,3%

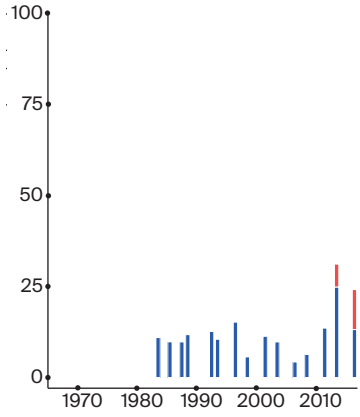
des voix lors du premier tour. En Allemagne, l'Alternative für Deutschland (AfD) a été le premier parti populiste de droite à entrer au Bundestag ; aux élections de septembre 2017, l'AfD est devenue la troisième force politique du pays avec 12,6% des voix. Et en Autriche, le parti populiste de droite FPÖ a obtenu pratiquement autant de voix (26%) que les socio-démocrates et a formé un gouvernement de coalition avec le parti conservateur ÖVP. Seul le United Kingdom Independence Party (UKIP) a essuyé une nette défaite suite à la décision du Brexit. L'électorat britannique lui a retiré son appui et le parti a perdu son seul siège à la chambre basse.

49
Les chiffres se fondent sur les résultats des élections nationales et européennes. Pour une description détaillée de l'évolution du populisme dans différents pays européens, voir aussi Kriesi & Pappas (2015).

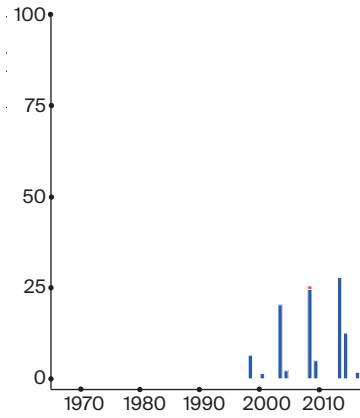
Belgique
pourcentage de voix



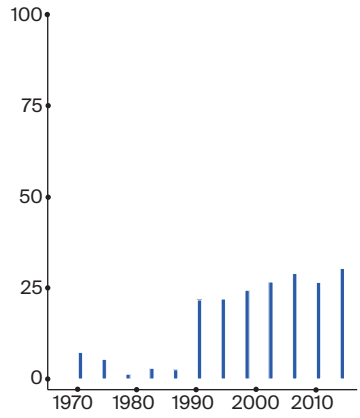
France
pourcentage de voix



Royaume-Uni
pourcentage de voix



Suisse
pourcentage de voix

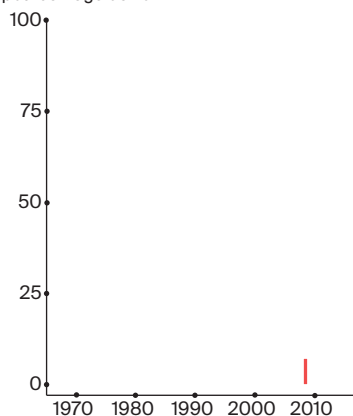


Europe du Nord

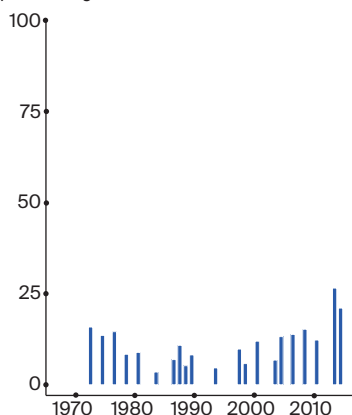
— populistes de gauche
— populistes de droite

Figure 10 : Pourcentage de voix des partis populistes de droite et de gauche en Europe du Nord entre 1970 et 2017 (Source : Carmani 2015)

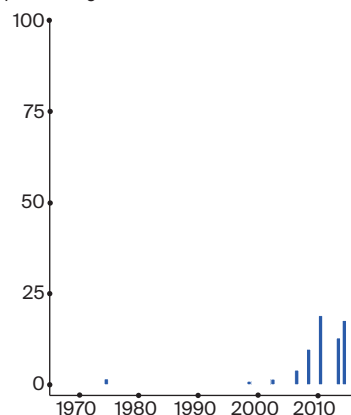
Islande
pourcentage de voix



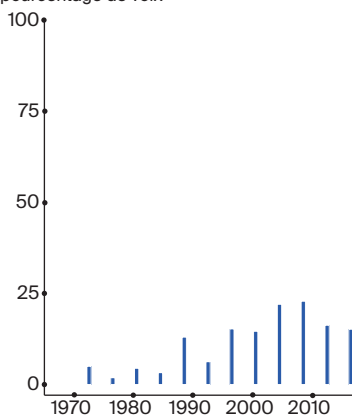
Danemark
pourcentage de voix



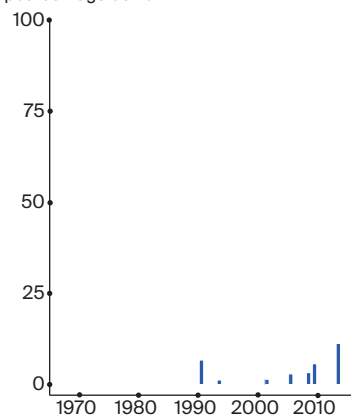
Finlande
pourcentage de voix



Norvège
pourcentage de voix



Suède
pourcentage de voix



En Scandinavie aussi, les partis populistes de droite ont progressé ces dernières années. Alors que ces partis sont établis depuis un certain temps déjà au Danemark et en Norvège, le populisme de droite est un phénomène récent en Suède et en Finlande.

En Suède, le parti de droite Démocrates de Suède a obtenu un premier siège au Parlement en 2010 avec 5,7% des votes ; quatre ans plus tard, il ralliait déjà 13% de l'électorat. En Finlande, le parti les Finlandais est entré au parlement en 2015, avec 18% des voix, et gouvernent depuis en tant que partenaires d'une coalition centre-droite. Au Danemark, les

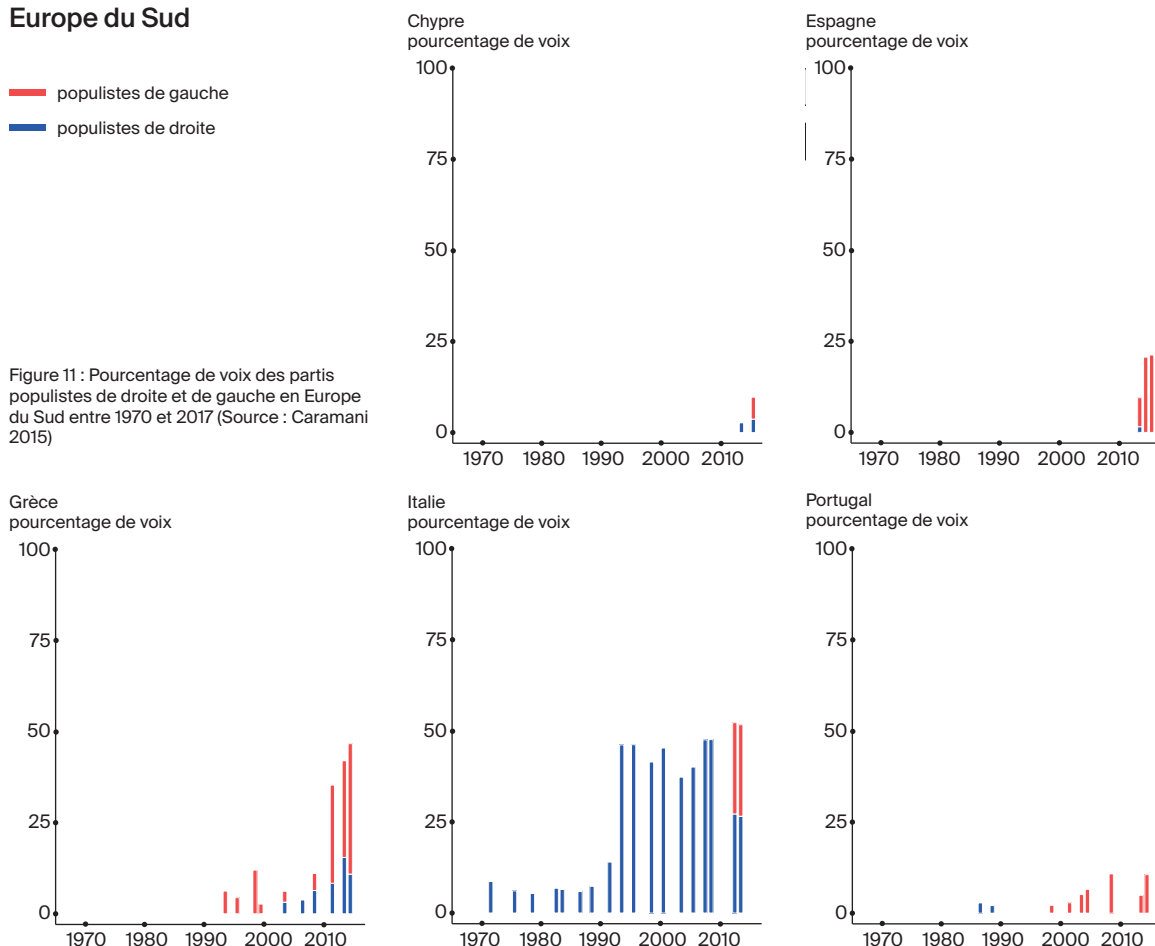
partis populistes de droite peuvent compter sur un électorat stable depuis le début des années 1970. Le Parti populaire danois, le plus influent, a été pour la première fois la force politique la plus forte au Danemark lors des élections européennes de 2014, avec plus de 26% des suffrages. Et aux élections législatives de 2015, le parti a encore progressé pour devenir le numéro 2 du pays en obtenant 21,1% des voix. En Norvège finalement, le Parti du progrès est entré au Parlement dès l'année de sa fondation, en 1973. Depuis 2013, il participe pour la première fois au gouvernement avec les conservateurs.

50
La figure présente le M5S comme un parti populiste de gauche, même s'il diffuse également des propos d'un populisme de droite.

Europe du Sud

— populistes de gauche
— populistes de droite

Figure 11 : Pourcentage de voix des partis populistes de droite et de gauche en Europe du Sud entre 1970 et 2017 (Source : Caramani 2015)



Dans le sud de l'Europe, ce sont les partis populistes de gauche surtout qui ont progressé ces dernières années. En Grèce, les partis populistes n'ont guère eu de succès avant 2010, car les partis populaires établis utilisaient déjà des méthodes populistes pour obtenir des votes. Dans le sillage de la crise de la dette grecque, de nouveaux partis populistes de gauche et de droite ont fait leur entrée sur la scène politique (Kriesi & Pappas 2015). Le plus important, Syriza, a nettement dominé les élections législatives de 2015 avec plus de 35% des voix. Depuis, ce parti dirige le pays avec le parti populiste de

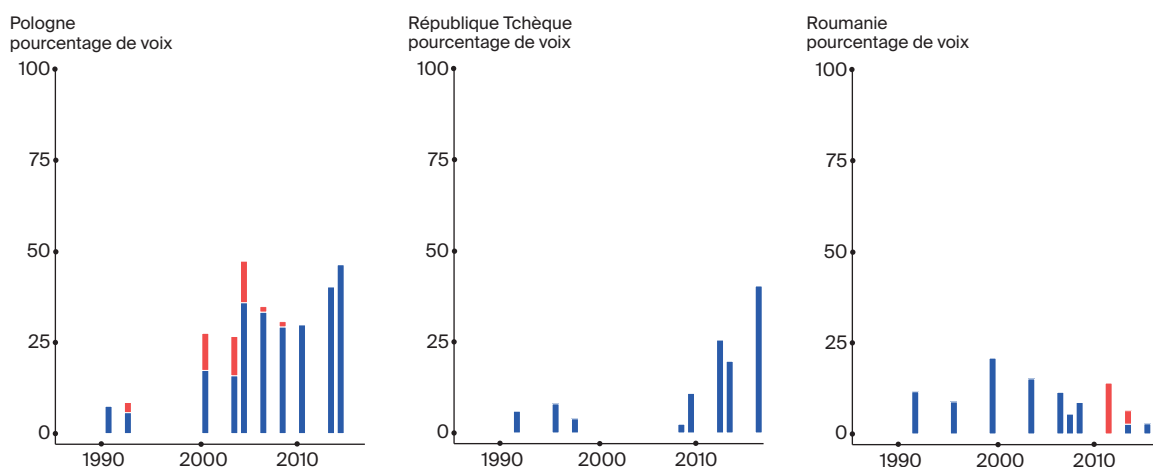
droite Grecs Indépendants (ANEL) – une coalition populiste droite-gauche à ce jour inédite en Europe. L'Espagne n'a pas connu de parti populiste jusqu'en 2014, année où le mouvement des Indignés a engendré le parti Podemos. Quatre mois seulement après sa création, ce dernier entraînait au Parlement européen et devenait la troisième fraction la plus forte aux législatives espagnoles de 2015 et de 2016. En Italie, par contre, c'est le populisme de droite qui domine. Il n'est guère de pays européen où les partis populistes connaissent un succès plus durable qu'ici. Forza Italia (FI), Alleanza Nazionale (AN)

et Lega Nord (LN) ralliaient 10-20% de l'électorat dans les années 1990 déjà. La FI et la LN ont également participé à plusieurs reprises dans des gouvernements de coalition. Les populistes ont été renforcés par le Movimento 5 Stelle,⁵⁰ qui a d'emblée obtenu 25% des suffrages aux élections législatives de 2013, devenant la deuxième force politique du pays. Pour la première fois de l'histoire, plus de la moitié de l'électorat italien avait voté populiste.

Europe centrale et de l'Est

— populistes de gauche
— populistes de droite

Figure 12 : Pourcentage de voix des partis populistes de droite et de gauche en Europe centrale et de l'Est entre 1989 et 2017
(Source : Caramani 2015)



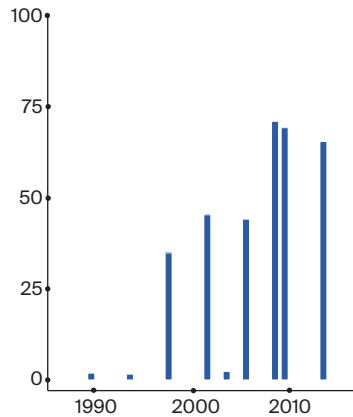
Depuis 1989, le populisme s'est également répandu en Europe centrale et de l'Est. Un grand nombre des partis populistes fondés après la chute du communisme n'ont toutefois pas pu s'établir dans le système politique. Après quelques succès initiaux, ils ont disparu de la scène et ont été remplacés par de nouveaux partis populistes. Aujourd'hui, le populisme de droite est solidement implanté dans la région. En Hongrie, l'Union civique Fidesz de Viktor Orbán a constamment progressé depuis le début des années 1990 en passant du statut de parti conservateur modéré à celui de parti populiste de

droite. Lors des élections législatives de 2010, Fidesz a remporté un peu moins de 53% des suffrages et dirige depuis avec un partenaire de coalition démocrate-chrétien nettement plus petit. En Pologne aussi, les populistes de droite sont au pouvoir depuis plusieurs années. Depuis qu'il a obtenu la majorité absolue aux élections législatives de 2015, le parti Droit et justice (PIS) de Jarosław Kaczyński gouverne seul le pays ; il avait déjà siégé au gouvernement de 2005 à 2007. Pour la première fois en République tchèque, un parti populiste de droite a remporté les élections législatives de 2017 : le parti

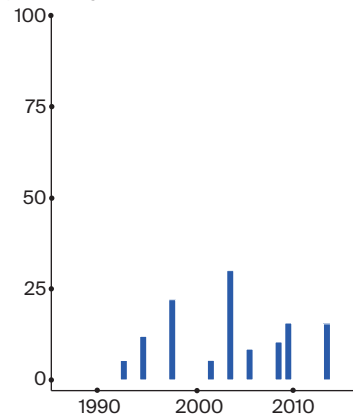
ANO (Action des citoyens mécontents) d'Andrej Babiš a obtenu près de 30% des voix. En Bulgarie, le parti GERB (Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie), devenu la principale force politique du pays dès sa première élection au parlement en 2009, est au pouvoir pour la troisième fois consécutive. Depuis 2017, GERB forme un gouvernement de coalition avec deux autres partis populistes de droite, plus petits.

La satisfaction des citoyennes et des citoyens quant aux apports de la démocratie et leur confiance envers l'élite politique sont généralement faibles dans les pays d'Europe

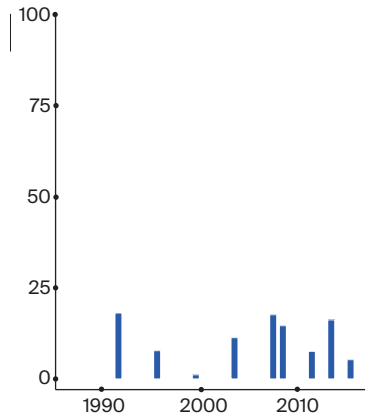
Hongrie
pourcentage de voix



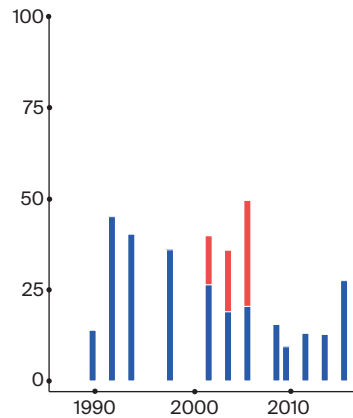
Lettonie
pourcentage de voix



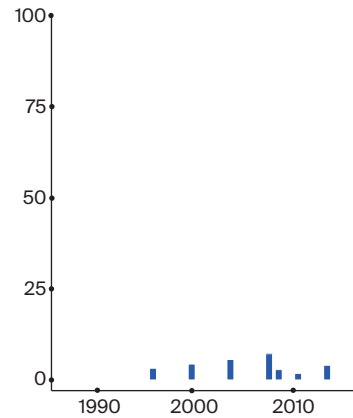
Lituanie
pourcentage de voix



Slovaquie
pourcentage de voix



Slovénie
pourcentage de voix



centrale et de l'Est (voir chap. 2). En combinaison avec les crises politiques et économiques que traversent ces pays, ce mécontentement a contribué à l'essor du populisme (Kriesi & Pappas 2015).

Les recherches menées à ce jour pourraient donner à croire que les électeurs de partis populistes en Europe s'intéressent à la politique et sont mécontents de la démocratie et de l'*establishment* politique. Or, il s'avère que l'insatisfaction n'est pas le seul facteur qui détermine leur décision électorale. Leur vote est motivé aussi et surtout par une conviction politique populiste.⁵¹ Pour

donner un exemple : les électeurs très réticents envers l'immigration tendront à soutenir des partis populistes de droite, alors que ceux qui le sont moins voteront plutôt pour des partis populistes de gauche. Les partis populistes sont donc élus non seulement en signe de protestation et d'insatisfaction avec le pouvoir en place, mais aussi parce que les idées et les positions politiques qu'ils défendent trouvent un écho dans la population.

51

Van Hauwaert, Steven M. & Stijn van Kessel (2018). Beyond protest and discontent: a cross-national analysis of the effect of populist attitudes and issue positions on populist party support. *European Journal of Political Research* 57, 68-92.

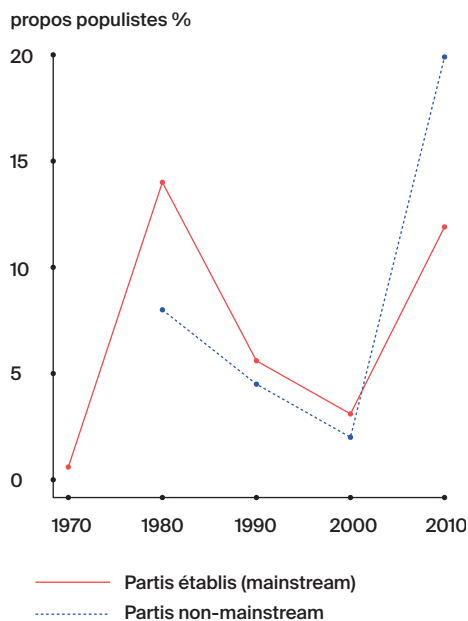
Le populisme dans la communication des partis

Le discours politique est-il devenu globalement plus populiste avec la montée, ces dernières décennies, de nouveaux partis de droite et de gauche ? Comment les partis établis ont-ils réagi à ce défi ? Se sont-ils laissés influencer par les nouveaux compétiteurs et ont-ils inclus davantage de thèmes populistes dans leurs programmes ?

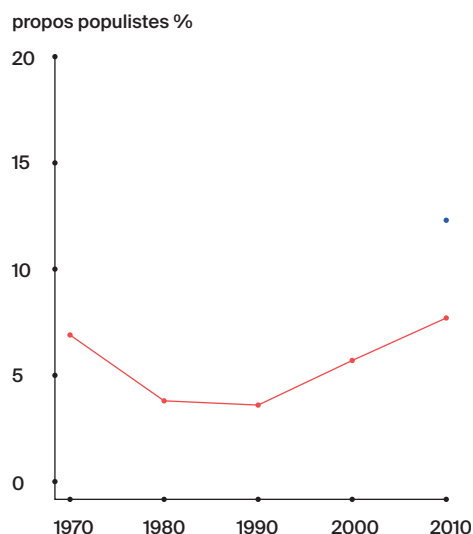
Les contenus de programmes électoraux se prêtent particulièrement bien pour analyser l'idéologie d'un parti sur une plus longue période. Depuis des années déjà, il est d'usage que les partis publient leur programme électoral. Dans la plupart des cas, ce programme est le seul document qui présente la ligne du parti au niveau national. Les résultats d'une étude du PRN Démocratie attestent que les programmes électoraux des pays d'Europe occidentale étudiés sont généralement devenus plus populistes depuis 2000 (Manucci & Weber 2017).⁵² Ils montrent encore que le discours populiste n'est pas un phénomène nouveau en Europe occidentale, mais qu'il se produit de manière cyclique. Au Royaume Uni, la part des déclarations populistes dans les programmes électoraux a été la plus élevée en 2010 (10%), après avoir atteint un premier score élevé (7%) dans les années 1970. En Allemagne et en Autriche, les parts les plus élevées de déclarations populistes ont été relevées en 2013, avec une moyenne de 16% et 12% respectivement. Dans les deux pays, ces parts avaient déjà été plus prononcées dans les années 80 (11% et 9%). En Suisse, la proportion de déclarations populistes a été la plus élevée (7%) dans les programmes électoraux de 1990. Aux Pays-Bas, elle est restée relativement stable à un faible niveau (moins de 5%) pendant les quatre dernières décennies.

Ce sont surtout les partis nouvellement fondés qui s'expriment de manière plus populiste depuis le 21^e siècle, au sens qu'ils critiquent l'élite et revendiquent le pouvoir illimité peuple. Les programmes électoraux des partis établis ne sont pas devenus beaucoup plus populistes au fil des décennies.

Allemagne

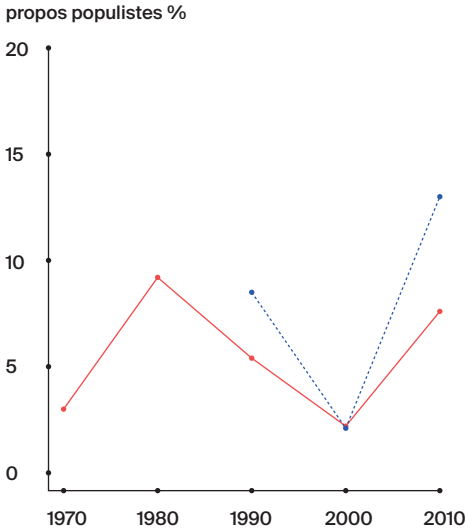


Royaume-Uni

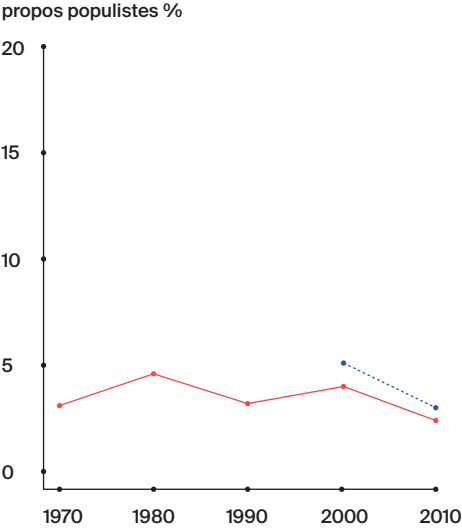


52 Cinq pays ont été examinés dans lesquels les partis populistes de droite ont eu plus ou moins de succès. Ces partis sont établis en Autriche et en Suisse depuis un certain temps déjà. En Allemagne et au Royaume-Uni, par contre, ils n'ont pas pu s'implanter jusqu'à récemment. Les Pays-Bas sont un cas à part. Sur la base du modèle théorique mis au point dans le cadre du PRN Démocratie, les chercheurs ont relevé les propos populistes dans les programmes électoraux des partis. Seuls les partis ayant obtenu au moins 3% des voix (au moins 5% aux Pays-Bas) aux élections nationales entre 1972 et 2013 ont été pris en compte. Relevons que la plupart des nouveaux partis de protestation ont été fondés dans les années 1990. Beaucoup d'entre eux n'ont pas été inclus dans l'étude parce qu'ils n'avaient pas obtenu le pourcentage minimum de voix.

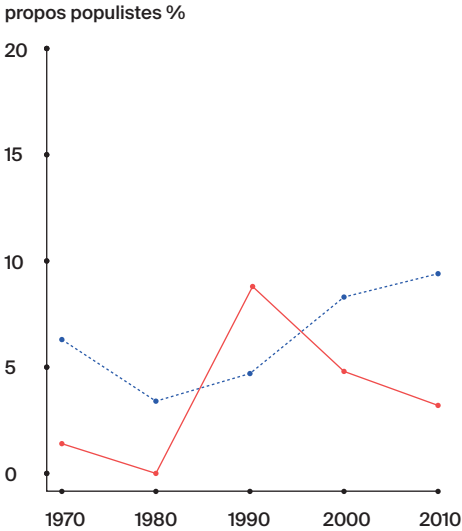
Autriche



Pays-Bas



Suisse



Les cinq pays

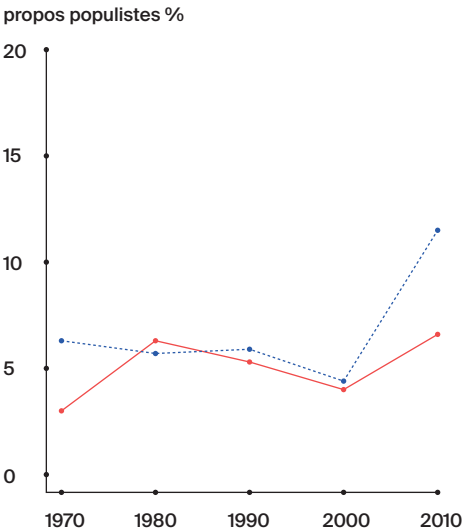


Figure 13 : Part de déclarations populistes dans les programmes électoraux de partis établis (mainstream) et de partis nouvellement fondés (non-mainstream). Les chiffres montrent l'évolution des valeurs moyennes dans les cinq pays étudiés – Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas et Suisse – entre 1970 et 2010. Notons que l'UDC en Suisse et le FPÖ en Autriche sont considérés « mainstream » jusqu'à la fin des années 1980 et « non mainstream » dès le début des années 1990, lorsque les deux partis se sont radicalisés.

Une autre étude comparative entre pays⁵³ s'est penchée sur la question de l'orientation idéologique des partis qui usent de propos populistes (Bernhard & Kriesi 2018). Elle conclut que les partis radicaux de droite et de gauche, plus particulièrement, communiquent de manière populiste, ce qui est moins le cas pour les partis *mainstream*, à quelques exceptions près. En général, les partis analysés ont surtout fait des déclarations fustigeant l'élite, suivies de déclarations soulignant la volonté homogène et la supériorité morale du peuple. La souveraineté illimitée du peuple a été la revendication la moins souvent mentionnée. L'étude a révélé que les partis radicaux de droite communiquent de manière populiste surtout lorsqu'il s'agit de questions d'identité culturelle. Par contre, elle n'a pas confirmé que les partis radicaux de gauche employaient des propos populistes plutôt en lien avec des thèmes économiques. Dans ce domaine, les deux groupes recourent dans une égale mesure à la rhétorique populiste. Cela pourrait s'expliquer par le fait que la crise économique a incité les partis radicaux de droite à miser davantage sur le populisme en matière économique aussi. L'hypothèse voulant que les partis tiennent un discours nettement plus populiste en Europe du Sud qu'en Europe du Nord n'a pas non plus été confirmée. Les partis grecs font exception : dans ce pays secoué par les crises, ils surpassent tous les autres partis étudiés en Europe quant à l'usage d'une communication populiste, surtout sur des thèmes économiques. Les partis italiens se situent eux aussi au-dessus de la moyenne européenne, tandis que les partis espagnols et portugais se situent nettement en-dessous.

Les médias de masse soutiennent-ils le populisme ?

Les médias traditionnels comptent parmi les ennemis préférés des populistes. Donald Trump attaque les « médias mainstream » à coup de tweets virulents, les accusant de répandre des fake news (fausses nouvelles). Par ses coups de gueule, il fait comprendre clairement et de manière répétée ce qu'il pense de la

liberté de la presse. En Allemagne, l'ascension de Pegida et de l'AfD a commencé avec leurs slogans contre la « presse mensongère ». Raresment une accusation n'aura trouvé un aussi large écho dans le public. Idem dans de nombreux pays européens : les partis populistes accusent les médias d'être corrompus et de déformer la réalité. Ils s'estiment ignorés ou traités injustement parce que les journalistes leur donneraient moins d'occasions de s'exprimer dans les nouvelles.

D'un autre côté, les médias sont critiqués dans le discours public du fait qu'ils contribueraient au succès des partis populistes et au renforcement du populisme en général. Parce que les populistes provoquent, attisent les conflits et brisent les tabous, ils ont un intérêt médiatique élevé, ce pourquoi les médias à vocation commerciale leur donneraient volontiers la parole. Populistes et médias semblent dépendre les uns des autres et devoir collaborer dans la lutte pour attirer l'attention du public. La recherche scientifique s'intéresse à cette « complicité » depuis un certain temps déjà. Les médias de masse favorisent-ils le populisme en offrant une tribune à des propos provocateurs et radicaux ?

Le populisme dans la presse

Dans la plupart des démocraties occidentales, il est rare que des journalistes défendent activement une idéologie populiste ; ils transmettent les idées populistes plutôt de manière indirecte, délibérément ou non. D'abord, en tant que « gardiens », ce sont eux qui décident s'ils veulent donner à des acteurs populistes la possibilité de diffuser leurs messages. Ensuite, ils interprètent les nouvelles et peuvent, selon leur libre arbitre, présenter les thèmes populistes comme étant négatifs, positifs ou légitimes. Enfin, ils peuvent eux-mêmes lancer des thèmes populistes en se targuant, en leur qualité de journalistes, d'être la voix du peuple et de faire contrepoids à l'*establishment* politique.

Dans le cadre du PRN Démocratie, des chercheurs ont mené une étude compara-

—
53
La communication politique s'intensifie à l'approche des élections, ce pourquoi les chercheurs ont dépouillé les communiqués de presse des partis politiques publiés lors des campagnes électorales. Soit les communiqués de tous les partis ayant obtenu au moins 4% des voix lors des campagnes menées pour les élections législatives et présidentielles dans onze pays (Allemagne 2013, Autriche 2013, Espagne 2015, France 2012, Royaume-Uni 2015, Grèce janvier 2015, Italie 2013, Pays-Bas 2012, Portugal 2015, Suède 2014 et Suisse 2015).

tive⁵⁴ sur la prépondérance de ces trois rôles du journaliste dans la presse européenne et américaine (Wettstein et al. 2018).

Les médias accordent-ils une trop grande présence et audience aux populistes ? L'étude atteste que la réponse à la question varie suivant le pays et suivant le thème traité. Au Royaume-Uni, en Italie et aux Pays-Bas, par exemple, les partis populistes de droite bénéficient d'une plus grande place dans la couverture médiatique de l'immigration, alors qu'en Allemagne et en Italie, les partis populistes de gauche reçoivent plus d'attention dans les médias que les autres lorsqu'il s'agit du marché du travail. Globalement toutefois, on peut dire que les acteurs populistes ont plutôt peu d'occasions de s'exprimer sur « leurs thèmes » dans la presse. Même s'ils essaient d'accaparer les thèmes de l'immigration et de l'emploi et prétendent avoir des solutions, on les empêche le plus souvent de s'étendre sur ces enjeux. Les journalistes jouent leur rôle de gardiens de manière plutôt restrictive, qu'ils travaillent pour la presse de qualité ou pour la presse de boulevard. Les journaux de pays où les partis établis excluent la coopération avec des partis populistes (comme l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et la Suède), en particulier, ne permettent guère aux acteurs populistes de s'exprimer. Les résultats de l'étude ne confortent donc pas l'hypothèse voulant que la presse offre aux populistes une tribune non critique.

Les médias soutiennent-ils, critiquent-ils ou défient-ils les populistes ? Les données de recherche montrent que la plupart des médias imprimés analysés sont très sceptiques à l'égard des politiciens populistes et les jugent négativement. Il faut cependant relever à ce propos que les politiciens non populistes ne sont guère mieux notés. Les presses suédoise et néerlandaise sont les plus négatives à l'égard des populistes. Il n'y a qu'en Autriche et en Bulgarie que le ton est rarement négatif à leur encontre, et même plus positif qu'envers d'autres politiciens. Lorsque des populistes sont cités dans un article de presse, les journaux de qualité ont généralement tendance à les contredire, à les attaquer et à les présenter

négativement. Les journaux allemands, anglais et français se montrent les plus critiques. Quant à la presse de boulevard, elle est généralement moins critique et s'insurge moins contre les contenus et le style populistes.

Dans quelle mesure les journalistes deviennent-ils eux-mêmes des acteurs populistes ? Il s'avère que les journalistes tendent à présenter le peuple de manière positive et à se positionner comme leurs porte-paroles et leurs représentants. Parallèlement, ils placent souvent les élites du mainstream politique sous un jour défavorable et s'expriment de manière sceptique à leur égard. Alors que la presse de boulevard utilise des messages populistes pour montrer qu'elle est proche du peuple, les hebdomadaires s'en servent pour critiquer l'élite. Les journalistes au Royaume-Uni et en Suède, moins centrés sur le peuple, et en Italie, où l'attitude envers l'élite est plutôt positive, font exception à ces tendances générales.

Globalement, on peut conclure que les médias imprimés ont une attitude contradictoire face au populisme : d'un côté, ils donnent moins souvent la parole à des acteurs populistes, de l'autre, ils distillent eux-mêmes des idées et des messages populistes.

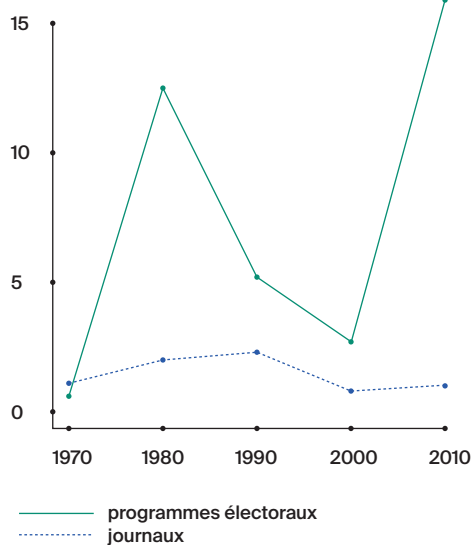
Il ressort d'une comparaison de programmes électoraux et d'articles de presse parus en période électorale (Manucci & Weber 2017) que les journaux ne reprennent guère la rhétorique populiste des partis. Dans les cinq pays occidentaux étudiés, la presse relaie plutôt rarement des déclarations populistes. Depuis le début des années 70, ces déclarations sont restées relativement stables à un faible niveau dans la presse écrite, contrairement à ce qui était le cas dans les programmes électoraux. Ce n'est que depuis le début du 21^e siècle que les propos populistes ont globalement légèrement augmenté dans les journaux.

Même si les médias en ligne sont aujourd'hui omniprésents, les médias traditionnels demeurent la principale source d'informations politiques dans les démocraties occidentales. À ce jour, la presse écrite a davantage contribué à endiguer le discours populiste qu'à le promouvoir. La question de

54 L'analyse a porté sur 9000 articles de presse publiés entre 2014 et 2015 sur les thèmes de l'immigration et de l'emploi, deux thèmes de prédilection des populistes de gauche comme de droite et qui posent des exigences particulièrement élevées à un journalisme responsable. Les chercheurs ont passé au crible 59 journaux – journaux de qualité, presse de boulevard et hebdomadaires – de dix pays européens (Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Bulgarie, France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Suède et Suisse) et des États-Unis.

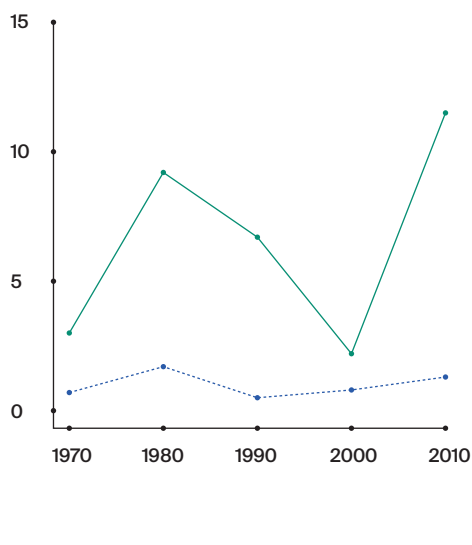
Allemagne

propos populistes %



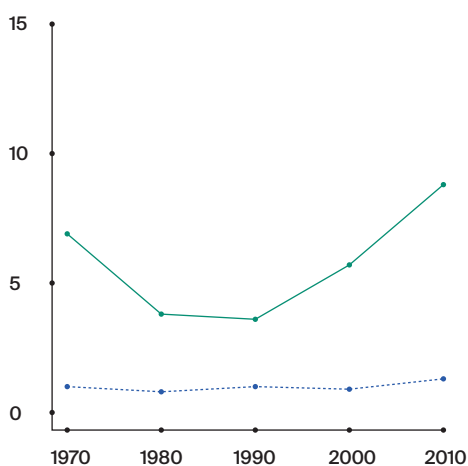
Autriche

propos populistes %



Royaume-Uni

propos populistes %



Suisse

propos populistes %

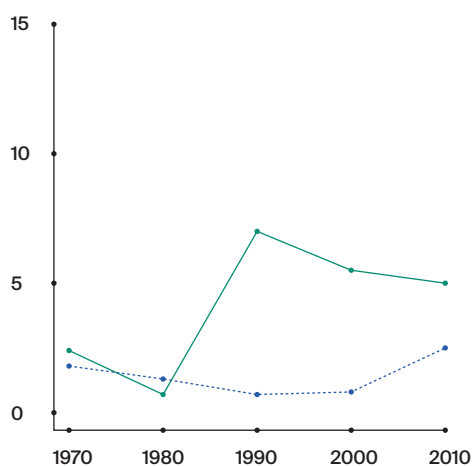
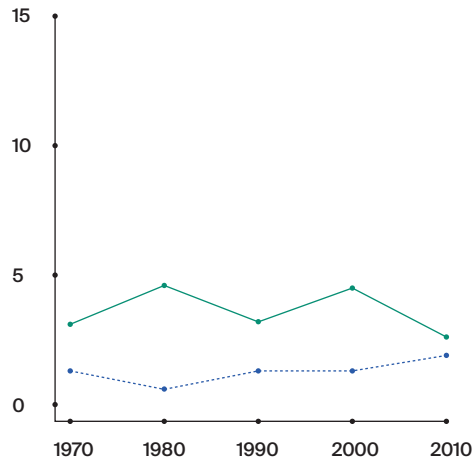


Figure 14 : Comparaison des parts de déclarations populistes dans des journaux et des programmes électoraux de partis établis et de partis nouvellement fondés.
Les chiffres montrent les valeurs moyennes dans les cinq pays étudiés (Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas et Suisse) entre les années 1970 et 2010.

Pays-Bas

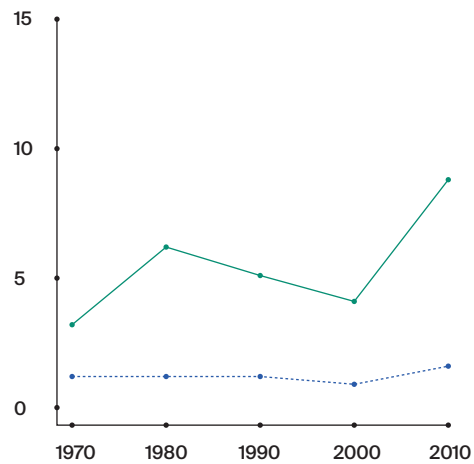
propos populistes %



savoir si cela s'applique également à la couverture télévisuelle, qui est guidée par une logique différente, devra faire l'objet de recherches ultérieures. Toujours est-il que les médias sociaux offrent des conditions idéales pour une communication populiste.

Les cinq pays

propos populistes %



Les médias sociaux – l'instrument de communication idéal

Bien que les médias classiques contrôlent toujours le discours public, les acteurs populistes ne dépendent plus d'eux grâce à l'Internet et aux médias sociaux. Ils peuvent propager eux-mêmes des messages non filtrés et court-circuiter les canaux d'information traditionnels. La communication directe avec le public leur permet de cultiver une image de politiciens proches du citoyen ordinaire. Le caractère informel et familier de la communication dans les médias sociaux correspond également très bien au style populiste de la communication, qui met l'accent davantage sur les émotions que sur la pensée logique. Les réseaux sociaux rallient généralement des gens partageant des idées et intérêts semblables, des « âmes sœurs » ; on peut donc y éreinter l'adversaire commun avec un langage particulièrement brutal (Engesser et al. 2017). Dans ces réseaux, les politiciens atteignent non seulement leur public mais aussi indirectement

d'autres groupes cibles, dès lors que les *followers* ou « amis » font circuler les messages. Les adeptes d'acteurs politiques étant souvent très présents sur Facebook ou Twitter, il s'agit là d'un potentiel à ne pas sous-estimer.

Outils de communication idéaux, les médias sociaux offrent en outre aux partis populistes la possibilité d'impliquer activement leurs suiveurs dans les processus de décision. Le Movimento 5 Stelle (M5S) communique presque exclusivement via le blog du parti. Tout comme le parti espagnol Podemos, le M5S utilise différents instruments en ligne pour propager ses idées sur la démocratie directe et la souveraineté du peuple. Cependant, il y a une forte contradiction entre ces idéaux et les structures organisationnelles fortement hiérarchisées des deux partis dirigés par leurs leaders Beppe Grillo et Pablo Iglesias (Manucci 2017b). De fait, les décisions sont prises *top-down*. Le M5S prétend que les citoyens prennent leurs décisions sur la base d'informations d'experts et après une discussion approfondie entre eux. Or, c'est (souvent) une seule opinion d'expert qui prévaut – celle

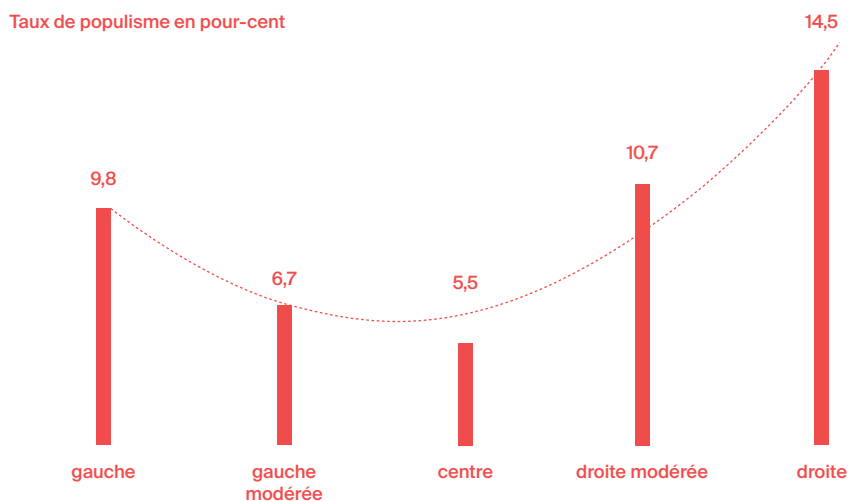


Figure 15 : Part de propos populistes de personnalités politiques influentes sur Facebook et Twitter. La figure 15 visualise les parts de propos populistes dans des messages Facebook et Twitter de 88 personnalités politiques influentes d'Allemagne, du Royaume-Uni, de France, d'Italie, de Suisse et des États-Unis en 2015, regroupées par partis de gauche, de droite et du centre.

qui était les suggestions du blog contrôlé par Grillo. Si cette opinion s'écarte de la ligne officielle, l'expertise est mise en doute et on parle de prise d'influence (Manucci & Amsler 2018). La manière dont la « volonté du peuple » est mise en œuvre ressortit encore à la direction du parti. Bien que les mouvements et partis populistes aient des instruments pour impliquer la base dans les processus de décision, cela ne signifie pas pour autant qu'ils les utilisent correctement. Quant à savoir s'ils sont utilisés par le peuple, c'est encore une autre question.

Dans quelle mesure les déclarations populistes sont-elles répandues sur Twitter et Facebook, les plateformes les plus utilisées, notamment par les politiciens ?

D'après les recherches du PRN Démocratie, en 2015, une contribution sur dix de politiciens sur Facebook et Twitter contenait une déclaration populiste (Ernst et al. 2017a).⁵⁵ Les partis plus à gauche et plus à droite se sont servis plus souvent de stratégies de communication populistes, mais les partis du centre et de la gauche modérée ont eux aussi tenu des propos populistes sur Facebook et Twitter, quoique plus rarement.

Dans l'ensemble, on a trouvé davantage de déclarations populistes sur Facebook que sur Twitter. Une des raisons en est que, sur Facebook, les utilisateurs peuvent échanger des messages, ce qui les rapproche et rend la communication plus confidentielle. Se faire des amis ou *liker* un message demande un plus grand engagement que de suivre quelqu'un sur Twitter. Les acteurs populistes profitent de ce relationnel plus étroit sur Facebook, qui leur permet de démontrer leur connivence avec la population et les électeurs potentiels. Comparé à l'utilisateur moyen de Facebook, celui de Twitter est plus jeune, plus instruit, a un statut socio-économique plus élevé et vit habituellement en ville. Twitter est aussi davantage utilisé pour diffuser des informations professionnelles, notamment par des journalistes. Ajoutons à cela que la longueur des messages Facebook n'est pas limitée, alors que les tweets étaient encore limités à 140 caractères au moment de l'enquête. Dans l'ensemble, il semble que les acteurs politiques optent plutôt pour

Facebook pour diffuser des propos acerbes et des messages émotionnels.

Le plus souvent, les messages postés sur Twitter et Facebook ne contenaient toutefois que des fragments d'idéologie populiste. Les déclarations les plus fréquentes étaient dirigées contre l'élite, les partisans de gauche préférant s'attaquer à l'élite économique, les partisans de droite à l'élite des médias et à certains groupes sociaux. Les revendications concernant la protection de la souveraineté du peuple étaient les plus rares (Ernst et al. 2017 ; Engesser et al. 2017). Peut-être que les messages populistes sont transmis de manière fragmentée pour les rendre plus faciles à comprendre. Mais peut-être aussi s'agit-il d'une stratégie délibérée pour atteindre plus de gens et rendre les messages populistes moins facilement reconnaissables par les observateurs critiques.

Une comparaison avec des émissions politiques télévisées (*talk-shows*) confirme que les médias sociaux sont l'instrument de communication idéal pour les acteurs populistes (Ernst et al. 2017b). Les deux canaux de communication offrent aux politiciennes et politiciens une scène optimale pour présenter leurs idées, sans grande ingérence de la part des « gardiens » journalistiques. Certes, les journalistes interviennent dans les *talk-shows*, en tant que modérateurs, mais moins que dans des émissions d'informations plus factuelles. Il ressort des résultats⁵⁶ que les politiques tendent à s'exprimer de manière plus populiste sur les médias sociaux qu'à la télévision, autre indice tendant à montrer que les journalistes réfrènent quelque peu le discours populiste. Les États-Unis font ici figure d'exception : la culture américaine du *talk-show* est plus libérale, les journalistes interviennent moins, ce qui permet aux politiciens invités de s'exprimer de façon plus populiste. Notons que la différence entre Républicains et Démocrates est à cet égard négligeable, les déclarations de certains démocrates, p. ex. Bernie Sanders, pouvant contenir un pourcentage élevé de contenus populistes. En moyenne, 38% des déclarations dans les six pays étudiés comportaient un message populiste. La critique de l'élite était la composante la plus fréquente, la

—
55

Les chercheurs ont examiné les messages Facebook et les tweets de personnalités politiques de six pays (Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Suisse et États-Unis) à la recherche de déclarations populistes. Ils ont sélectionné cinq partis dans chaque pays – les quatre plus grands partis parlementaires et le parti populiste le plus influent – et, dans chaque parti, les politiciens qui occupaient une position élevée à l'époque (chefs d'État, dirigeants de parti) ou qui étaient très présents dans les médias sociaux.

—
56

L'étude a évalué les propos de 98 politiciennes et politiciens, représentant 31 partis politiques, de six pays (CH, DE, FR, IT, UK et US) dans des *talk-shows* politiques et sur leurs comptes Facebook et Twitter en 2015. Parmi les *talk-shows*, les chercheurs ont sélectionné les deux *talk-shows* hebdomadaires les plus influents.

Le populisme en Suisse

Actuellement, en Suisse, le populisme est avant tout un phénomène de droite, mais tel n'a pas toujours été le cas. Pendant les trois décennies suivant la Seconde Guerre mondiale, les partis de gauche étaient beaucoup plus populistes que ceux de droite. La montée en force des partis de droite au niveau fédéral a débuté dans les années 1980 (Weber 2017). Aujourd'hui, on compte en Suisse trois partis classés populistes (Bernhard 2017) : l'Union démocratique du centre (UDC), la Lega dei Ticinesi (Lega) et le Mouvement Citoyens Genevois (MCG). L'UDC est le plus grand parti du pays et le plus fort en termes d'électeurs. Son ascension a commencé à la fin des années 1970, lorsque Christoph Blocher a repris la direction de l'UDC du canton de Zurich. Jusqu'alors, le parti était modérément conservateur et représentait les intérêts des paysans et des artisans. Sous la conduite de Blocher, l'UDC s'est radicalisée au début des années 1990 et s'est donné un profil qui a servi d'exemple aux populistes de droite d'Europe occidentale (Bernhard et al. 2015). Avec ses campagnes incessantes contre l'immigration et contre l'intégration européenne, le parti a occupé un nouveau créneau politique. Grâce à sa position intransigeante, il a pu augmenter considérablement sa part d'électeurs entre 1991 (11,9%) et 2015 (29,4%). Le succès de l'UDC a changé et polarisé le système suisse des partis.

L'UDC tient un discours plus ou moins fortement populiste suivant le sujet (Bernhard et al. 2015). Elle communique de manière particulièrement populiste sur « ses » thèmes centraux – la politique des étrangers, les relations Suisse-UE et des questions institutionnelles comme la primauté du droit national sur le droit international – tandis qu'elle se montre peu populiste sur des questions économiques. Lors de la crise économique et financière de 2008, par exemple, sa communication n'est pas devenue plus populiste. Le parti n'y a en effet accordé que peu place, le plan de sauvetage de l'État en faveur de la banque UBS étant considéré comme incontournable pour empêcher la faillite du système bancaire suisse. L'UDC a certes ponctuellement repris la question, mais surtout pour faire avancer son propre agenda. Notamment aussi pour vanter Christoph Blocher comme le candidat le plus compétent aux élections de remplacement du Conseil fédéral de décembre 2008, en ces « temps de crise difficiles ». Le discours populiste est particulièrement prononcé lors des campagnes de vote. Cela fut le cas également lorsque l'UDC n'avait qu'un seul siège au Conseil fédéral ou, après la destitution de Christoph Blocher en 2008, n'y était plus représentée du tout.

Alors que le discours populiste de l'UDC varie selon le sujet, la communication politique de la Lega et du MCG est beaucoup moins fluctuante. Contrairement à l'UDC, ces deux petits partis s'expriment de façon populiste aussi sur des sujets économiques,

revendication de la souveraineté inconditionnelle du peuple la moins fréquente. En général, les nouveaux partis et les partis tout à droite et tout à gauche de l'échiquier politique sont plus populistes dans leurs propos.

6.5. Comment expliquer le succès du populisme ?

Le populisme n'est pas un phénomène nouveau. De fait, cette forme de protestation existe depuis la fin du 19^e siècle. Le premier parti populiste des temps modernes, le People's Party, a été fondé en 1891 aux États-Unis par un mouvement de paysans qui voyaient leur existence menacée par le développement industriel. L'histoire montre que le populisme a du succès à chaque fois que des groupes sociaux sont menacés ou se sentent menacés par des changements économiques, culturels ou politiques. Divers chercheurs ont identifié les crises graves comme les principaux déclencheurs de la (ré) émergence de mouvements populistes.⁵⁷ Le populisme ne peut exister que dans des systèmes démocratiques. Des périodes de crise économique et/ou culturelle, lorsque le peuple perd confiance en la capacité du régime politique de maîtriser la situation, offrent une grande opportunité de mobilisation populiste. Autrement dit : le populisme doit ses succès pour l'essentiel à des crises politiques, plus précisément à des crises concernant la représentation politique (Kriesi 2018).

Lorsque la représentation politique dysfonctionne

La mondialisation a changé la gouvernance, avec le transfert progressif du pouvoir décisionnel du niveau de l'État à d'autres niveaux ou à des experts indépendants. En Europe, la politique est toujours davantage perçue comme technocratique, opaque et éloignée des citoyens. L'établissement de partis populistes en Europe depuis les années 1990 est à mettre sur le compte du problème fondamental de la démocratie : la conciliation difficile entre

une gouvernance responsable (*responsibility*) et la prise en compte des besoins et des préoccupations des citoyennes et des citoyens (*responsiveness*). Il semble que, dans le sillage de la mondialisation, le deuxième élément ait perdu de son importance au profit du premier (voir chap. 3). Les partis, qui faisaient traditionnellement office de courroie de transmission entre le peuple et l'État, se soucient aujourd'hui davantage de prise d'influence politique que des préoccupations de l'électorat, ce qui explique pourquoi ce dernier s'en détache. Les partis établis en Europe occidentale sont de moins en moins capables de mobiliser leurs électeurs – le nombre de leurs membres et leur pourcentage de voix ont nettement diminué (Kriesi 2014). Les partis sociaux-démocrates, par exemple, ont perdu leurs électeurs de base, parce qu'ils se sont concentrés toujours davantage sur les thèmes de l'intégration et du multiculturalisme plutôt que sur leurs thèmes socio-économiques traditionnels. D'autres partis encore se sont éloignés de leur base électorale. En fait, les positions des partis établis se sont beaucoup rapprochées ; aux yeux des électeurs, ils se ressemblent tous. Les partis populistes ont ainsi pu se positionner comme faisant souffler un vent nouveau. En Europe de l'Est, le succès des populistes s'explique pour d'autres raisons. Les partis modérés n'y représentaient pas suffisamment leur électorat parce qu'ils n'étaient pas encore assez stables ni ancrés dans la société. Si l'on ajoute la faible performance des pouvoirs publics, le terrain était fertile pour des partis populistes (Kriesi & Pappas 2015).

La mondialisation fait qu'il est toujours plus difficile pour les acteurs politiques de combler le fossé entre *responsiveness* et *responsibility* (Kübler & Kriesi 2017), fossé que le processus de médiatisation creuse encore. La médiatisation augmente la pression sur les politiques de répondre aux exigences du public. Les styles de communication des acteurs populistes et des médias coïncident à maints égards, même si les médias ne partagent pas l'idéologie populiste. En tant que quatrième pouvoir de l'État, les médias contribuent à la communication anti-élites. La médiatisation a aussi changé le système des partis (Kriesi 2014) :

le MCG plus spécialement sur des questions de politique sociale et de santé, la Lega plutôt sur le secret bancaire. Une analyse des contenus des organes des partis entre 2009 et 2015 atteste que les trois partis radicaux de droite ont eu un discours nettement plus populiste que les autres partis suisses (Bernhard 2017). Les dirigeants politiques de ces partis – Christoph Blocher (UDC), feu Giuliano Bignasca (Lega) et Eric Stauffer (MCG) – ont joué un rôle décisif : dotés d'un talent incontesté pour se présenter comme les tribuns du peuple, ils ont tenu des propos nettement plus populistes que les autres membres de parti. Les autres partis suisses n'ont pas (eu) de leaders aussi adulés. Ce culte de la personnalité est cependant en contradiction avec la culture politique prévalant en Suisse où l'on a toujours considéré les leaders forts avec la plus grande méfiance.

L'image de l'UDC dans les médias est celle d'un parti remuant et puissant, qui agite le paysage politique suisse. Il est aussi le parti le plus actif dans les médias. Même si les commentaires de la presse sont négatifs à son égard, il tire son épingle du jeu en accusant les médias traditionnels d'accorder un traitement de faveur aux autres partis (Ernst et al. 2016). L'UDC se montre le plus populiste de tous les partis suisses dans les programmes électoraux, sur Twitter, Facebook et dans les *talk-shows* (Manucci 2017a ; Ernst et al. 2017b). Cela dit, les Verts (GPS) et les Libéraux (PLR) communiquent eux aussi de manière populiste, comme il ressort de l'analyse des programmes électoraux depuis 1970 (Manucci 2017a) et des messages postés sur Facebook et sur Twitter en 2015 (Ernst et al. 2017c). De manière générale, les partis de gauche placent la population au centre de l'intérêt, tandis que les partis de droite préfèrent critiquer l'élite. Les socialistes (PS) tiennent des propos populistes dans leurs programmes électoraux depuis les années 1970 déjà, mais ils font preuve de retenue dans les médias sociaux et dans les *talk-shows*. Ici, la faible proportion de contenus populistes s'explique probablement par une division du travail avec l'organisation de jeunesse du PS : les Jeunes Socialistes suisses utilisent plus souvent des stratégies de communication populistes que leurs aînés et mettent eux aussi fréquemment l'accent sur l'antagonisme entre le peuple et l'élite.

Le rôle des partis demeure important

Qu'est-ce que les populistes et les technocrates ont en commun ? Les deux partent de l'idée que le peuple est homogène, que la société est non pas pluraliste mais monolithique.

Les populistes affirment incarner la volonté populaire. Les technocrates préconisent des solutions rationnelles aux problèmes de la société. Il semble pourtant aujourd'hui que les deux, qui voient le monde toujours davantage menacé par le populisme, aient un point commun avec les premiers, à savoir la méfiance envers les institutions représentatives et la compétition entre partis politiques.

Les populistes sont d'avis que les partis déforment la volonté du peuple. Ils exigent que la politique soit conduite exclusivement par la volonté populaire et qu'elle ne soit pas limitée par la séparation des pouvoirs, les droits de l'homme ou le droit international. Ils critiquent le manque de réactivité des partis vis-à-vis des électeurs. D'après eux, les partis sont élitaires, ils ont perdu le contact avec les citoyens et ne défendent plus correctement leurs intérêts. Les partis ont réagi à ces critiques en se pliant aux exigences de la médiatisation et en adaptant leur style de communication.

Pour les technocrates, il manque aux partis les connaissances nécessaires pour pouvoir identifier les problèmes de la société et les résoudre. À leur avis, les partis sur-réagissent aux humeurs de l'opinion publique dans leur lutte pour obtenir la faveur des électeurs, ne s'intéressent qu'au pouvoir et aux votes. Ils dénoncent le manque de responsabilité des partis, leur réticence à imposer des solutions impopulaires, qui sont à leurs yeux nécessaires. Et en effet, les partis délèguent les décisions impopulaires aux technocrates pour pouvoir se concentrer entièrement sur leur campagne électorale.

Tirillés entre les appels à plus de réactivité et de responsabilité respectivement, les partis établis ont perdu le nord. Une mauvaise nouvelle, car les partis jouent un rôle central dans la démocratie moderne. Ils rassemblent les positions et revendications de différents groupes sociaux, articulent leurs intérêts et préférences, formulent des programmes politiques et favorisent la compétition pluraliste des idées. Les populistes et les technocrates par contre partent d'autres prémices démocratiques. Pour les premiers, la démocratie est ce que le peuple veut et décide, pour les deuxièmes, ce qui est bon pour le peuple.

aujourd'hui, les politiciennes et les politiciens mobilisent leur électorat directement par les médias, l'appareil du parti a donc perdu de son importance. Le succès d'un parti dépend toujours davantage du talent de communication et de l'entregent de leaders individuels. Le charisme personnel joue un rôle énorme, pas seulement pour les partis populistes d'ailleurs.

Les crises économiques et culturelles ont un effet de renforcement

Au 20^e siècle, la mondialisation et la modernisation ont donné un grand coup d'accélérateur aux changements économiques et culturels, avec la délocalisation de la production à l'étranger, la rationalisation des emplois et la privatisation d'entreprises publiques. Dans de nombreux pays, il en est résulté des inégalités économiques et sociales croissantes, en même temps qu'une baisse des prestations de l'État-providence. Ces changements structurels font des perdants et alimentent les craintes d'un déclin social. Les gains de la mondialisation sont inégalement répartis, non seulement à l'intérieur des pays mais aussi entre les pays. En conséquence de quoi, les mouvements migratoires augmentent dans le monde entier. L'immigration entraîne un changement culturel qui inquiète et qui est perçu comme une menace.

Les partis et mouvements populistes savent tirer parti de ces questions, négligées par les partis traditionnels, ainsi que des craintes de la société. La crise économique et financière de 2008-2012, généralement considérée comme la pire crise mondiale depuis la Grande Dépression des années 1930, a donné une impulsion aux populistes européens (Kriesi & Pappas 2015). La crise n'a pas affecté toutes les régions dans la même mesure et le populisme n'a pas pris pied dans tous les pays à l'époque. En Europe occidentale, globalement peu touchée, le populisme a même connu un léger recul, avec une diminution des suffrages et des discours populistes. La France et le Royaume-Uni font exception. Même si la France a plutôt bien résisté à la crise, le Front National a néanmoins réussi à gagner du terrain. Le Royaume-Uni

par contre, un pays où le populisme n'était jusqu'alors guère présent, a été fortement éprouvée la crise, ce qui a conduit à la montée du parti eurosceptique UKIP. Le populisme s'est le plus intensifié dans les pays où la crise était non seulement économique mais aussi politique, dû à la mauvaise gouvernance et à la corruption. Cela a été le cas principalement en Europe du Sud, en Europe centrale et en Europe de l'Est. Le cas de l'Irlande détone dans le paysage européen : bien que le pays ait été (avec la Grèce) le plus durement touché par la crise économique et financière et a plongé dans une crise politique, aucun nouveau parti populiste n'y est apparu. Cela pourrait s'expliquer par le fait que tous les partis irlandais, à commencer par les partis d'opposition, tiennent généralement un discours populiste.

Le travail de mémoire sur l'histoire et le succès du populisme de droite

Outre le développement économique et politique, des facteurs culturels influent également sur la force du populisme dans un pays. Le travail de mémoire, en l'occurrence le « re-traitement » de l'histoire de la Seconde Guerre mondiale, joue ici un rôle. Les événements du passé ont le pouvoir d'influer sur le développement actuel et futur d'une société et affectent son interprétation et son évaluation de la situation du présent. La manière dont la responsabilité par rapport au fascisme en Europe⁵⁸ (1922-1945) est interprétée et justifiée pourrait avoir un effet sur la présence de partis et mouvements populistes dans le pays en question. Une étude du PRN Démocratie⁵⁹ confirme cette explication possible des succès électoraux de partis populistes de droite dans certains pays d'Europe occidentale (Caramani & Manucci 2018). En dépit des nombreuses différences entre fascisme et populisme de droite, notamment au niveau de la radicalité de l'idéologie, on reconnaît dans le populisme de droite certains aspects du fascisme : tous deux sont nationalistes et tous deux ont une vision anti-libérale et anti-pluraliste de l'État et de la société. Pendant la période fasciste, chaque pays

Les deux camps partent ainsi de l'idée qu'il existe un peuple homogène et un intérêt sociétal commun, que la société n'est pas plurielle mais monolithique. Une division de la société en groupes est mauvaise et la concurrence entre ces groupes non seulement inconcevable mais une erreur. Les deux sont anti-politiques; selon eux, la définition de l'intérêt commun et la recherche de solutions appropriées devraient être incontestées. La pluralité des opinions n'est que bavardage inutile. Les problèmes et leurs solutions sont clairs. Argumenter autrement est soit malhonnête, soit insensé.

Les deux, donc, ne sont ni libéraux ni démocratiques. En effet, les populistes voient dans la volonté de la majorité la volonté du peuple, alors que les technocrates ne cherchent nullement à s'assurer le soutien de la majorité. L'opposition est considérée comme non légitime. Dans le populisme, la pluralité se réduit à l'opposition entre le peuple et l'élite, les opposants sont « corrompus ». Dans la technocratie, les opposants sont « irrationnels », la pluralité se réduisant à l'antagonisme entre le juste et le faux.

Pour les deux idéologies, les instruments et les institutions politiques, p. ex. les élections, jouent un rôle secondaire. Pour le populisme, parce que les populistes représentent les intérêts du peuple et n'ont donc que faire de ces instruments et institutions ; et pour la technocratie, parce que les experts considèrent que le peuple n'est pas assez compétent pour juger de leur performance. Ils n'en ont pas pour autant une vision commune. Pour les technocrates, l'idée que le peuple soit capable de décider sur des thèmes importants est inconcevable, alors que pour les populistes, l'idée que les experts sachent mieux que le peuple ce que le peuple veut l'est tout autant.

Il reste que la démocratie exige une pondération entre volonté populaire et expertise technique, entre réactivité et responsabilité. Pour autant qu'ils assument leur engagement avec sérieux, les partis sont capables de faire ce travail de pondération. Ils intègrent les intérêts de l'électorat dans le processus politique tout en agissant de manière responsable dans leur rôle d'experts. Ils formulent des visions qui parlent à tous les segments de la société, recrutent et forment des acteurs politiques, connaissent les rouages étatiques et ont de l'expérience en matière de campagnes électorales et de communication politique. Tant les populistes que les technocrates négligent cette fonction de passerelle des partis. Et malheureusement, les partis l'ont eux-mêmes oubliée dans leur course au consensus et au pouvoir. Dans cet ordre d'idée, la critique populiste et technocratique peut servir de correctif et rappeler aux partis le rôle central qu'ils ont perdu depuis un certain temps déjà – à savoir celui d'instaurer une harmonie entre responsabilité et réactivité.

Tribune de Daniele Caramani dans la Neue Zürcher Zeitung du 10 février 2017 (voir Caramani 2017).

57

P. ex. Laclau, voir Howarth, David (2015). *Ernesto Laclau : Post-Marxism, populism, and critique*, London: Routledge. Canovan, Margaret (1999), *Trust the people! Populism and the two faces of democracy. Political Studies* 47(1), 2-16. Taggart, Paul A. (2000). *Populism*. Buckingham: Open University Press.

58

Ce terme inclut le national-socialisme comme variante allemande du fascisme.

59

Pour garantir la comparabilité, les chercheurs ont retenu les huit pays suivants d'Europe occidentale : l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. L'étude s'appuie sur l'évaluation de la littérature scientifique sur le traitement des passés respectifs de ces pays, ainsi que sur les résultats des élections des partis populistes depuis les années 1970 – car c'est à partir de cette période de seulement que le passé fasciste suscitera un vaste débat. Les pays d'Europe de l'Est n'ont pas été pris en compte parce qu'ils ont développé leur propre narration de cette époque, celui de la lutte du communisme contre le fascisme. Dans ces pays, la relecture de l'histoire se concentre principalement sur le passé communiste.

européen, même neutre, a dû prendre position face à cette forme de suprématie non libérale. La perception du rôle joué par son pays à l'époque influe sur l'acceptation d'acteurs populistes dans ce pays aujourd'hui. Il existe au total quatre manières de traiter l'histoire : on se considère comme victime ou héros, on se donne la faute ou on l'occulte.

En Italie, en Autriche et en France, c'est le rôle de victime qui prédomine : on assume peu ou prou une responsabilité par rapport au propre passé fasciste ou à la collaboration avec les régimes fascistes – d'autres sont à blâmer. En Autriche et en Italie, les partis populistes de droite sont plus présents que dans les autres pays étudiés. En France, le populisme de droite est un peu plus faible, ce qui peut s'expliquer par l'existence d'un récit parallèle de cette époque, celui de la Résistance et donc de l'héroïsme français dans la lutte contre le fascisme.

Le rôle de héros joué par l'Angleterre dans la Seconde Guerre mondiale est solidement ancré dans la mémoire collective britannique. Le pays se voit comme le défenseur de la démocratie et de la liberté et est fier d'avoir combattu du bon côté. D'autres manières de voir les choses, ou de les voir de façon plus nuancée, ne sont pas tolérées et sont considérées comme sans importance. Même dans la société d'aujourd'hui, il n'est pas admis que l'on défende des valeurs et des opinions contre lesquelles le pays s'est battu par le passé au prix d'immenses sacrifices. On ne s'étonnera donc guère que, pendant longtemps, les partis populistes de droite n'aient été qu'un phénomène marginal en Angleterre. L'UKIP a réussi à décrocher un siège aux élections à la Chambre basse, en 2015, mais il l'a perdu en 2017.

L'Allemagne a assumé la responsabilité de son passé national-socialiste et a travaillé activement sur cette mémoire. L'aveu de sa culpabilité a été intériorisé au fil des générations. D'autres récits, qui mettent l'accent sur la résistance du peuple allemand ou qui le posent en victime, sont à peine acceptés ou fortement critiqués. Corollaire : pendant des décennies, les partis populistes de droite n'ont pas pu se faire entendre. Jusqu'au succès électoral de l'AfD en 2017, aucun d'entre eux n'avait réus-

si à franchir la barre des 5% de suffrages nécessaires pour obtenir un siège au Parlement.

En Suède, aux Pays-Bas et en Suisse, le rôle joué dans le fascisme a été largement ignoré. Il n'y a pas eu de réel débat public à ce sujet et aucun récit porteur n'a émergé pour façonner la mémoire. Le propre passé n'est pas considéré comme négatif et n'a donc pas besoin d'être re-traité. Les résultats de l'étude ne permettent pas de déterminer l'effet de cette occultation du passé sur le succès des partis populistes de droite. Toujours est-il que les conditions politiques et socio-économiques co-déterminent les conditions-cadre qui favorisent ou défavorisent la percée du populisme.⁶⁰

Plus un pays a gardé le souvenir de sa culpabilité ou de son héroïsme pendant le régime fasciste en Europe, moins les partis populistes y ont eu de perspectives de succès ces cinq dernières décennies. Cette corrélation est-elle toujours valable au vu des succès électoraux des populistes en 2017 ? Le fait que l'Allemagne ait été extrêmement critique à l'égard de son passé national-socialiste n'a pas empêché l'AfD d'entrer au Bundestag en 2017. Un exemple qui montre que les souvenirs ne sont pas gravés dans le marbre et que des tabous peuvent être brisés. La mondialisation a tellement modifié les conditions politiques et socio-économiques que le travail de mémoire sur la Seconde Guerre mondiale a perdu son effet de frein. De nombreux groupes de population en Europe estiment simplement aujourd'hui que leurs intérêts et leurs préoccupations ne sont plus représentés. Mais même si cette page de l'histoire tombe lentement dans l'oubli, les différentes cultures de la mémoire continueront d'exister dans les pays respectifs et contribueront peut-être, ici ou là, à la détection précoce des signes d'un danger.

La force de persuasion de la communication populiste

Les récents succès électoraux de partis populistes montrent que ces partis sont parvenus à convaincre des gens qui ne faisaient pas partie de leur électorat-type. Quelle est la recette

de leur rhétorique pour attirer de nouveaux électeurs ?

La recherche sur l'impact médiatique atteste que l'émotion peut influencer sur la formation de l'opinion. Or, l'émotionnel est le ressort caractéristique de la communication populiste. La dose supplémentaire d'émotions utilisée dans la rhétorique populiste est-elle particulièrement convaincante ? Peut-elle induire des changements d'attitudes politiques ? D'un point de vue scientifique,⁶¹ l'accent mis sur l'émotionnel plutôt que sur le factuel et l'informatif est souvent considéré comme la cause principale du succès des partis populistes. Une expérience réalisée dans le cadre du PRN Démocratie⁶² a confirmé les résultats de la recherche menée à ce jour, selon lesquels les déclarations populistes déclenchent de fortes émotions. La communication populiste est intrinsèquement plus émotionnelle que la communication non populiste (Wirz 2018a). Les émotions augmentent la force de frappe des propos et les rendent plus convaincants. En accusant l'élite de telle ou telle chose, on provoque peur et colère ; en vantant la vertu du peuple, on suscite espoir et fierté. Il est ressorti de l'expérience que la colère et l'espoir étaient les deux seules émotions susceptibles d'amener les gens à se laisser persuader par des propos populistes. Plus ces deux émotions étaient fortes, plus la probabilité d'un revirement d'opinion était grande, même chez des personnes qui ne soutenaient pas l'idéologie populiste auparavant. Chez les personnes aux idées populistes bien ancrées, le sentiment de colère était particulièrement marqué. Cet résultat montre que la colère, plus spécialement, joue un rôle important dans le succès du populisme et que le concept du « citoyen en colère » trouve sa justification.

Afin d'élargir leur base électorale, les acteurs politiques font souvent appel à des valeurs qui sont en fait « occupées » par leurs opposants politiques. Les valeurs sont au centre du discours populiste, qui se nourrit en grande partie de la distinction entre le peuple et l'élite, entre l'ami et l'ennemi, entre le bien et le mal. Le populisme étant une idéologie « mince », il est peut-être plus facile à ses partisans d'ex-

primer des valeurs contradictoires. Une autre étude a traité de la question de savoir si les partis populistes de droite gagnaient de nouveaux électeurs en se réclamant de valeurs traditionnellement mises en relation avec leurs opposants politiques (Wirz 2018b). Le fait qu'un individu puisse changer d'attitude sur un thème si celui-ci est cadré de manière à correspondre à ses valeurs a déjà été démontré.⁶³ Il faut pour cela qu'il reconnaisse les valeurs en question, juge de leur adéquation et en tienne compte dans sa décision. Mais que se passe-t-il si un acteur politique défend une position qui ne lui est en fait pas associée ? Peut-il quand même convaincre ? Les deux expériences⁶⁴ menées en Suisse dans le cadre de l'étude ont abouti à ce résultat : les contradictions entre valeurs traditionnellement défendues et valeurs exprimées sont rarement reconnues. Pour les personnes ayant des valeurs traditionnelles, les déclarations de populistes de droite sont plus convaincantes si elles contiennent des valeurs typiques d'acteurs populistes de droite, telles que la tradition et la sécurité. Cependant, les électeurs de gauche ont également pu être convaincus par des déclarations populistes de droite, lorsque celles-ci faisaient allusion à des valeurs typiques de gauche telles que l'humanisme et l'universalisme.

Les expériences menées dans le PRN Démocratie montrent que la rhétorique populiste peut convaincre des gens, indépendamment de leur orientation politique, des revendications populistes. Mais dans quelle mesure la communication populiste contribue-t-elle à répandre l'idéologie populiste ? Quel est le rôle joué par les médias à cet égard ? Les résultats d'une autre étude⁶⁵ ont établi que cela dépend des convictions que l'on a déjà (Müller et al. 2017) : plus souvent les messages populistes demeurent incontestés ou ne sont pas débattus de manière critique dans les médias, plus les camps deviennent extrêmes. Chez les personnes qui avaient déjà une attitude populiste, cette attitude se renforçait et les convictions devenaient plus fortes, tandis que les personnes ne partageant pas l'idéologie populiste rejetaient plus fortement le populisme à mesure qu'ils étaient confrontés à des déclara-

—

60

Le système de la démocratie directe en Suisse, par exemple, offre des conditions favorables au populisme. L'instrument de l'initiative populaire permet aux acteurs politiques de mettre à l'ordre du jour des sujets qui trouvent un large écho dans la population. Les campagnes électorales laissent beaucoup de place à la rhétorique populiste. La Suède, en comparaison, a été considérée à ce jour comme peu perméable au populisme. L'État social et le principe de solidarité y ont peut-être eu un effet modérateur. Les experts attribuent le succès des Démocrates de Suède depuis 2010 à l'alignement idéologique des partis établis. Comme les Démocrates de Suède ont été modérés dans leur discours depuis leur fondation en 1988, ils ont pu se présenter comme une alternative acceptable (Kriesi & Pappas 2015).

—

61

Voir le résumé sur l'état de la recherche in Wirz 2018a.

—

62

Pour cette expérience, la revendication politique d'une répartition plus équitable des salaires dans la société a été interprétée et présentée de différentes manières sur des affiches. Deux groupes d'affiches reflétaient chacun une stratégie de communication populiste : des questionnaires avertis figuraient au premier plan sur les

affiches du premier groupe, des gens ordinaires travaillant dur sur celles du second. Un troisième groupe d'affiches mettait l'accent sur des différences individuelles et donnait donc une vision pluraliste et non populiste du sujet. Après visualisation des affiches de l'un des trois groupes, les participants à l'expérience (limitée aux pays germanophones) ont fait part de leurs émotions et de leur attitude par rapport à la thématique.

63
Voir p. ex. Druckman, James N. (2001). On the limits of framing effects: who can frame? *Journal of Politics* 63(4), 1041-1066.

64
Ces expériences visaient à établir si certaines valeurs évoquées dans un contexte populiste de droite étaient reconnues en tant que telles et pouvaient convaincre même si elles ne correspondaient pas aux propres valeurs. L'expérience 1 portait sur la reconnaissance de l'allusion à ces valeurs dans des articles de journaux. Deux articles ont été rédigés sur un groupe (fictif) de Sinti et de Roms installés sur une aire de campement en Suisse, évoquant aussi bien des valeurs conservatrices comme la tradition et la sécurité que des valeurs d'ouverture comme l'humanisme et l'universalisme. On pouvait y lire d'une part que les Sinti et les Roms sont bruyants et chaotiques, que les habitants se

rejetaient tout ce qui limite la prise de décision par la majorité. Il peut en résulter une érosion du contrôle des pouvoirs. L'idée que le peuple a une seule volonté laisse peu de place à la pluralité des opinions et à l'opposition. Les groupes qui ne correspondent pas à la vision populiste du monde sont exclus. Des enquêtes menées en Allemagne, en Angleterre, en France et en Suisse attestent que les citoyennes et les citoyens ayant des attitudes populistes revendiquent davantage de démocratie directe et rejettent plus fortement les restrictions constitutionnelles que représentent p. ex. les principes de l'État de droit ou la garantie des droits des minorités (Mohrenberg et al. 2018).

6.6. Quel est l'effet du populisme sur la démocratie ?

Le populisme peut être bon et mauvais pour la démocratie. D'un côté, le succès du populisme est le signe que les élites traditionnelles n'agissent plus dans l'intérêt des citoyens et ne représentent plus suffisamment leurs préoccupations. Les acteurs populistes profitent de ce déficit de représentation ; ils reprennent à leur compte des thématiques négligées ou impopulaires et mobilisent ainsi les déçus des partis établis. Une analyse des élections dans 31 pays européens entre 1990 et 2014 montre que les partis populistes de droite ont réussi à faire revenir aux urnes des classes à bas revenu et bas niveau de formation qui n'y allaient plus. Et ce bien que rien n'indique que leurs préférences soient mieux représentées au parlement par les partis populistes (Huber & Ruth 2017). Les partis populistes obligent les partis établis à s'adapter aux nouvelles structures conflictuelles d'une société changée par la mondialisation (Kriesi 2004). Dans ce contexte, l'entrée en scène d'acteurs populistes peut être un défi positif pour la démocratie et contribuer à son renouvellement.

D'un autre côté, le populisme devient un danger pour la démocratie lorsque des acteurs populistes accèdent au pouvoir et démantèlent les institutions de la liberté et de l'État de droit. Mentionnons à ce propos la liberté d'expression et de la presse, la protection des droits des minorités et le contrôle horizontal des pouvoirs. Cette dernière institution comprend, entre autres, le contrôle du gouvernement par le parlement et par des tribunaux indépendants. Les acteurs populistes revendiquent l'influence directe du peuple sur la politique et se considèrent comme l'incarnation de la volonté du peuple. Il est donc dans leur intérêt de faire pencher la balance du pouvoir en faveur de l'exécutif. L'idéologie populiste

rejettera tout ce qui limite la prise de décision par la majorité. Il peut en résulter une érosion du contrôle des pouvoirs. L'idée que le peuple a une seule volonté laisse peu de place à la pluralité des opinions et à l'opposition. Les groupes qui ne correspondent pas à la vision populiste du monde sont exclus. Des enquêtes menées en Allemagne, en Angleterre, en France et en Suisse attestent que les citoyennes et les citoyens ayant des attitudes populistes revendiquent davantage de démocratie directe et rejettent plus fortement les restrictions constitutionnelles que représentent p. ex. les principes de l'État de droit ou la garantie des droits des minorités (Mohrenberg et al. 2018).

La pratique : lorsque des partis populistes gouvernent

Gouverner veut dire pratiquer une politique responsable, ce qui implique à son tour la prise de décisions impopulaires. Un parti populiste qui assume la responsabilité de gouverner devra défendre sa politique de manière convaincante. Au lieu de critiquer, il devra faire ses preuves et montrer qu'il est capable de tenir ses promesses. Peut-être qu'il devra, pour ce faire, modérer ses positions et adapter son programme politique. Dans quelle mesure cette hypothèse se vérifie-t-elle dans la pratique ? Selon des études empiriques, cela dépend fortement du contexte. Le système politique joue ici un rôle primordial ; le parti populiste détient-il seul le pouvoir ou doit-il le partager avec des partis qui ont des idées plus modérées et limitent donc son pouvoir (Kriesi 2018) ? Les démocraties consensuelles, avec partage du pouvoir (coalitions gouvernementales) et représentation proportionnelle, tendent à limiter le pouvoir des partis populistes au gouvernement. L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suisse et les pays scandinaves sont des exemples de telles démocraties. Dans les démocraties majoritaires, caractérisées par la concentration du pouvoir dans l'exécutif, un système bipartite et un vote à la majorité, les partis populistes ont davantage la possibilité de gouverner seuls ou avec un partenaire plus

petit. Par exemple la Hongrie et la Grèce. De même, des systèmes présidentiels comme on les connaît aux États-Unis et en Amérique latine, et semi-présidentiels comme en France et en Pologne facilitent l'accès d'acteurs populistes à un pouvoir indivis. Bref, le système politique peut favoriser la mono-gouvernance. Quant à savoir si des partis populistes qui détiennent seuls le pouvoir peuvent en abuser, cela dépend aussi du système de contrôle des pouvoirs, des autres forces politiques en présence (p. ex. d'autres partis) et bien sûr de l'électorat (Kübler & Kriesi 2017).

Des populistes au pouvoir en Europe

Dans les cas où des partis populistes ont accédé au pouvoir en tant que partenaires « juniors » de coalitions avec des partis établis, on observe que leurs positions sont devenues plus modérées. En Scandinavie, par exemple, les partis populistes ont modéré leurs propos populistes dès qu'ils sont devenus membres d'un gouvernement de coalition ou avaient la perspective d'y entrer. En Autriche, le parti FPÖ a lui aussi baissé le ton après son accession au pouvoir en 2000, mais a repris un discours foncièrement populiste en 2005, lorsqu'il a été éjecté du gouvernement (Kriesi & Pappas 2015). En Suisse, par contre, à cause des structures institutionnelles, la présence renforcée de l'UDC au gouvernement n'a pas eu d'effet modérateur visible. Les partis représentés au Conseil fédéral ne sont pas tenus de soutenir les projets de loi présentés par le gouvernement. Cela permet à l'UDC de poursuivre une double stratégie : participer au gouvernement tout en le critiquant en tant que parti d'opposition. Christoph Blocher, l'homme fort de l'UDC, joue un rôle important dans la communication du parti et jouit d'une grande liberté pour promouvoir le discours populiste (Bernhard 2017).

En Pologne et en Hongrie, on observe actuellement que les partis populistes gouvernant seuls deviennent plus autoritaires lorsque les institutions sont trop faibles pour empêcher les abus de pouvoir. En Pologne, le parti

populiste de droite PiS a remporté les élections présidentielles en mai 2015, puis les législatives quelques mois plus tard à la majorité absolue. Investi de son nouveau pouvoir, le PiS a fait passer une réforme du système judiciaire qui réduit radicalement les attributions du Tribunal constitutionnel en tant que principal organe de contrôle judiciaire du pays et le subordonne au pouvoir exécutif. Cette réforme constitue une violation grave non seulement du principe démocratique de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui doit être clairement séparé des pouvoirs législatif et exécutif, mais aussi de la constitution polonaise. La modification concomitante de la loi sur le Tribunal constitutionnel a vidé de sa substance cet important mécanisme de sécurité du système politique.⁶⁶ Dans sa « lutte contre l'ancienne élite post-communiste », le PiS a continué sur sa lancée nationaliste. La liberté de la presse, un des piliers de la démocratie, est elle aussi progressivement minée. Une réforme majeure des médias est prévue pour prévenir les reportages critiques, avec l'étatisation des organismes publics de radiodiffusion. À peine entré en fonction, le gouvernement PiS a adopté une « petite loi sur les médias » : le Conseil de radiodiffusion a été privé de pouvoir et les responsables des chaînes de télévision et des stations de radio publiques ont été remplacés par des journalistes fidèles à la ligne du parti. Et l'UE n'a pas réussi à ce jour à contrer cette évolution. La crise que traverse l'UE actuellement semble rendre le gouvernement polonais sourd aux critiques. Indépendamment de cela, l'UE n'a d'ailleurs que des possibilités limitées pour lutter contre des atteintes aux valeurs démocratiques dans ses États membres.

En Hongrie, le parti populiste de droite Fidesz n'a pas non plus perdu de temps. Peu après son accession au pouvoir, en 2010, il adoptait une nouvelle constitution limitant les compétences du Tribunal constitutionnel. Avant cela déjà, le nouveau gouvernement avait fait passer une loi sur les médias et restreint la liberté de la presse – chose rendue possible grâce au succès exceptionnel du parti aux élections législatives qui lui avaient permis d'obtenir une majorité des deux tiers

sentent mal à l'aise et menacés (tradition et sécurité), et d'autre part, des déclarations de la population locale selon lesquelles tout le monde est bienvenu dans la commune, que tout un chacun devrait avoir les mêmes opportunités et les mêmes chances (universalisme et humanisme). Un des articles plaçait cette information dans un contexte populiste de droite ; il soulignait l'incapacité du gouvernement local à traiter le problème et employait une rhétorique d'exclusion contre les Sinti et les Roms. Le deuxième décrivait la situation sur un ton neutre et faisait référence à la volonté des politiciens de trouver une bonne solution, d'entente avec la population. Après que les participants à l'expérience ont lu un des deux articles, on leur a demandé quelles valeurs étaient abordées dans le texte. Bien que les mêmes valeurs aient été mentionnées dans les deux textes, les valeurs humanistes ont été mentionnées beaucoup plus fréquemment dans le texte neutre que dans le texte populiste de droite. Dans l'expérience 2, il s'agissait de mesurer la force de persuasion d'appels à des valeurs. Ici encore, deux articles de presse fictifs ont été rédigés. Dans les deux, un politicien (fictif) critique la crise migratoire en Europe occidentale et exige – position typique du populisme de droite – un durcissement de la loi sur l'asile en Suisse. Dans le premier article, il ren-

voie à des valeurs conservatrices, dans le deuxième, à des valeurs humanistes. On a donné aux participants à lire un des deux articles puis on leur a demandé dans quelle mesure ils approuvaient l'appel au durcissement de la loi sur l'asile. Il s'est avéré que les participants ayant une attitude plus conservatrice étaient plutôt d'accord avec un tel durcissement après avoir lu l'article contenant des arguments conservateurs que lorsque l'article évoquait des motifs humanitaires. Quant aux participants défendant plutôt des valeurs humanistes, qu'ils aient lu l'un ou l'autre des deux articles ne faisait pas de différence : ils étaient généralement moins d'accord pour une loi sur l'asile plus sévère. En y regardant de plus près, il s'est toutefois avéré que les personnes à orientation humaniste mais ayant un bas niveau de formation étaient plus favorables à un durcissement de la loi après avoir lu l'article contenant des arguments humanistes. Autrement dit, ils se sont laissés convaincre par une revendication en fait incompatible avec les valeurs importantes pour eux. Cela n'a pas été le cas pour les participants à plus haut niveau de formation.

65
Soit une analyse de contenus d'articles de journaux (version imprimée et en ligne) et d'une enquête par panel dans quatre régions métropolitaines de France, d'Alle-

au Parlement et donc de gouverner pratiquement seul. Notons que la constitution hongroise ne contenait pas de mécanisme pour contrer un éventuel abus de pouvoir de la part d'une large majorité. On arguera que Fidesz pouvait compter sur le soutien d'une grande partie de l'électorat, mais on ne saurait affirmer que ces mêmes électeurs eussent autorisé les changements de loi – pendant la campagne électorale, il n'avait pas été question de ces réformes fondamentales.⁶⁷ Par la suite, d'autres modifications furent apportées à la nouvelle constitution et des centaines de lois adoptées en procédure accélérée pour restreindre l'indépendance du pouvoir judiciaire, réduire la liberté d'expression et d'autres droits civils et placer les médias sous le contrôle de l'État. Le droit de vote fut lui aussi réformé en faveur du parti en place, avec un remodelage correspondant des circonscriptions électorales. Lors des élections législatives de 2014, Fidesz a ainsi pu porter un nouveau coup à l'opposition déjà faible dans le pays et cimenter son pouvoir. En tant qu'ancien parti mainstream bien réseauté en Europe, il a également réussi à échapper à la pression de l'UE. S'y ajoute qu'avec le premier ministre Viktor Orbán, le parti a un leader fort qui peut instaurer la discipline nécessaire pour faire passer des changements controversés et de grande envergure.⁶⁸ Pour lui, l'avenir de la Hongrie réside dans une « démocratie non libérale » supérieure à son avis à la démocratie libérale incompétente.⁶⁹

Entre 1994 et 2011, l'Italie a été gouvernée à quatre reprises par des gouvernements de coalition populistes de droite sous Silvio Berlusconi. Pendant cette période, la qualité de la démocratie italienne s'est détériorée et les déficits de l'État de droit ont augmenté (Merkel 2015). Pendant son deuxième mandat (2001-2006), le gouvernement Berlusconi a tenté d'imposer des réformes judiciaires afin de changer la composition d'une magistrature accusée par Berlusconi de partialité politique. Cette tentative s'est toutefois heurtée à la résistance de l'appareil judiciaire. De son côté, le président de la République italienne a fait valoir son pouvoir dans certaines situations cruciales et a restreint le gouvernement.

Le deuxième mandat Berlusconi s'est soldé par une forte augmentation de la concentration et du contrôle des médias. L'un des premiers actes officiels de Berlusconi fut de redistribuer à des proches les postes de direction de la chaîne de télévision publique RAI 1, suite à quoi cette chaîne comme aussi la RAI 2 changèrent leur ligne politique. Corollaire : le chef du gouvernement s'arrogeait le contrôle de cinq des six principales chaînes de télévision, dont trois étaient des chaînes privées relevant de son propre empire médiatique. Berlusconi n'a eu en revanche aucun pouvoir sur la presse écrite, très critique à son égard. Le marché de la presse écrite est cependant peu développé en Italie où la télévision domine nettement le paysage médiatique. Toujours est-il que les possibilités de manipulation de l'opinion publique italienne se sont avérées limitées : de nombreux téléspectateurs, prenant conscience de la couleur politique des émissions, ont changé de chaîne (Merkel 2015). Le gouvernement Berlusconi a finalement chuté en 2011, en raison des conséquences de la crise financière et économique et de son incapacité à mettre en œuvre des réformes importantes et de tenir ses promesses électorales. De plus, de nombreux scandales ont ébranlé la confiance du public envers la politique (Kriesi & Pappas 2015).

Syriza en Grèce est une nouveauté politique à deux égards. Il est à ce jour le seul parti populiste de gauche à gouverner un pays européen. Depuis 2015, il forme un gouvernement de coalition avec le parti radical de droite ANEL, beaucoup plus petit, une combinaison elle aussi inédite en Europe. Le grand succès électoral de Syriza s'explique par la crise économique durable que traverse la Grèce, par des décennies de népotisme de la part des partis au pouvoir, par une dette publique exorbitante et par la politique d'austérité imposée de l'extérieur. Suivant les directives de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international, la Grèce doit suivre un régime minceur drastique depuis 2010. C'est la critique de cette politique d'austérité et des partis établis, considérés responsables de la crise, qui unit

Syriza et ANEL, même s'ils défendent des positions antagonistes sur le plan idéologique. L'électorat partage cette critique et a donné à Alexis Tsipras, leader de Syriza, la possibilité de former une coalition avec un parti d'extrême droite.⁷⁰ À ce jour, le gouvernement populiste n'a toutefois pas été en mesure de tenir sa promesse électorale la plus importante de mettre fin à la politique d'austérité. Son maintien au pouvoir est attribué en premier lieu au fait que les deux anciens partis populaires PASOK et ND demeurent discrédités, mais s'explique aussi par le discours populiste dans le pays qui rend les acteurs internationaux responsables de la débâcle politique. Il n'est pas facile actuellement de prédire l'impact du gouvernement populiste sur la démocratie libérale en Grèce. Selon les premières estimations, la coalition Syriza-ANEL a quelque peu baissé le ton sous la pression des difficultés économiques persistantes et des obligations auxquelles la Grèce doit se plier dans le cadre de l'Union monétaire européenne.⁷¹

Des populistes au pouvoir en Amérique latine

En Amérique latine, des partis populistes sont au pouvoir depuis plus longtemps déjà qu'en Europe. On peut donc bien y analyser la question de savoir si ces partis représentent effectivement mieux la population que l'ancienne élite, au sens de la tenue d'une promesse électorale populiste classique ? Force est de constater que dans cette région également les effets du populisme sur la représentation démocratique sont contradictoires (Ruth & Hawkins 2017) : d'une part, presque tous les présidents populistes d'Amérique latine ont eu une influence positive sur la participation politique de groupes défavorisés, d'autre part, ils n'ont pas agi davantage dans l'intérêt du peuple que les présidents non populistes. Ainsi, les présidents populistes ont tendance à relever les dépenses pour le social, mais avec des répercussions négatives. Hugo Chavez, par exemple, a réussi à réduire la pauvreté au Venezuela en quelques années avec

ses programmes sociaux, mais le clientélisme et la corruption ont fait qu'une grande partie de la population pauvre n'a pas pu bénéficier de ces programmes. Globalement, il ne se dégage aucune image claire en Amérique latine concernant la mise en œuvre de la promesse la plus importante des partis populistes : défaire la corruption une fois qu'ils auront remplacé l'« élite corrompue ». Tant les présidents populistes et que non populistes ont aussi bien des succès que des échecs à leur actif.

Le plus alarmant est qu'une fois arrivés au pouvoir, certains de ces présidents populistes ont miné les institutions démocratiques par de vastes réformes institutionnelles.⁷² Dans quelles conditions ont-ils pu le faire ? Le risque que des acteurs populistes démantèlent le système démocratique est particulièrement élevé dans des systèmes présidentiels.⁷³ Comme l'exécutif est élu directement, les gouvernements populistes jouissent d'une forte légitimité dans ces systèmes. D'un autre côté, les présidents populistes en fonction sont également soumis à une pression considérable de démontrer leur crédibilité, à plus forte raison s'ils n'ont pas une majorité au Parlement. Si le principe du contrôle mutuel entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire les empêche de poursuivre leur programme politique, la tentation est grande d'entreprendre des changements institutionnels. Une étude (Ruth 2017) atteste que les présidents latino-américains ont engagé des réformes institutionnelles lorsqu'ils n'avaient pas de majorité au parlement, car cela augmentait l'incitation à faire basculer l'équilibre du pouvoir en faveur de l'exécutif. Cependant, ils n'ont pu s'affirmer face à l'opposition que s'ils bénéficiaient d'un soutien populaire suffisant et que les élites traditionnelles étaient fortement affaiblies, par exemple par l'effondrement du système des partis. Il ressort des résultats de l'étude que les acteurs populistes ne parviennent pas à saper les institutions de la démocratie libérale si le système de partis dans un pays est stable. Les partis établis ont un effet modérateur, non seulement en tant que forces d'opposition, mais aussi lorsque le président populiste vient de leurs propres rangs. Le soutien de

magne, de Suisse et du Royaume-Uni. La concentration sur des régions métropolitaines présentait deux avantages : celui d'inclure dans l'analyse, outre les journaux nationaux, des journaux régionaux et locaux, et celui de couvrir les zones urbaines et rurales périurbaines (Paris/Ile de France, Berlin/Brandenburg, Ville de Zurich/Canton de Zurich, Londres/Greater London et Buckinghamshire). Les réponses reflétaient donc un large spectre de couches de population.

—
66
Bucholc, Marta & Komornik; Maciej (2016). Die PiS und das Recht. Verfassungskrise und polnische Rechtskultur. *Osteuropa* 1-2, 79–93.

—
67
Cf. Batory, Agnes (2016). Populists in government? Hungary's system of national cooperation. *Democratization* 23(2), 283–303.

—
68
Ebd.

—
69
Cf. le discours de Viktor Orbán lors de la 25^e Université d'été à Băile Tușnad (Roumanie), le 26 juillet 2014. Dans une démocratie « illibérale », le contrôle de l'exécutif et du législatif par le judiciaire est restreint. Les libertés et droits individuels ne sont plus garantis dans leur intégralité.

70
 Andreadis, Ioannis & Yannis Stavrakakis (2017). European populist parties in government: How well are voters represented? Evidence from Greece. *Swiss Political Science Review* 23(4), 485–508.

71
 Aslanidis, Paris & Cristóbal Rovira Kaltwasser (2016). Dealing with populists in government: the SYRIZA-ANEL coalition in Greece. *Democratization* 23(6), 1077–1091.

72
 Par exemple Hugo Chavez au Venezuela, Rafael Correa en Équateur, Alberto Fujimori au Pérou et Evo Morales en Bolivie.

73
 Cf. par exemple Linz, Juan (1994). Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In Linz, Juan & Arturo Valenzuela. *The failure of presidential democracy*. London: Boulder, 3–91.

la population joue un autre rôle décisif dans le maintien ou l'érosion des institutions démocratiques. En cas de conflit entre le président populiste et l'assemblée législative contrôlée par l'opposition, le vote populaire s'est avéré déterminant dans tous les cas étudiés.

6.7. Conclusion

Le populisme est une idéologie qui place la volonté du peuple au-dessus de tout et qui voit un rapport hostile entre le peuple, homogène et vertueux, et l'élite, corrompue et avide de pouvoir. Il s'agit d'une « idéologie mince », qui se nourrit d'idées de gauche et de droite. Les populistes revendiquent la souveraineté illimitée du peuple et prétendent par là rétablir l'idéal démocratique. L'idéologie populiste a toutefois des composantes antidémocratiques, car elle rejette les institutions qui garantissent l'Etat de droit et la liberté dans une démocratie libérale. Le populisme est aussi une stratégie de communication, utilisée également par des acteurs qui ne partagent pas cette idéologie.

Le populisme n'est pas un phénomène nouveau. Il a toujours réussi à se faire une place là où des groupes sociaux se sentaient menacés par des changements rapides, comme ceux provoqués par la mondialisation, par exemple. Au plus tard depuis le début du nouveau millénaire, il semble avoir gagné en acceptabilité dans les démocraties occidentales : les suffrages de partis populistes de droite et de gauche ont augmenté en Europe. Même dans les pays où les partis populistes n'ont pas réussi à prendre pied pour des raisons historiques, on assiste actuellement à leur essor. Les idées et les messages populistes se sont multipliés, aussi bien dans les programmes électoraux que dans les médias. Les partis du bord gauche et du bord droit de l'échiquier politique, surtout, s'expriment de manière populiste. Or, plus un individu est confronté à des propos populistes dans les médias de masse sans le filtre d'un commentaire critique de ces propos, plus son attitude initiale s'en trouve renforcée. Cela favorise la polarisation des groupes d'opinion et de la société dans son ensemble. La communication populiste suscite des émotions comme la colère et l'espoir, et peut ainsi convaincre même des gens qui ne partagent pas l'idéologie populiste. Le reproche fait aux médias d'offrir volontairement une tribune aux acteurs populistes ne se vérifie pas, du moins pour ce qui concerne la presse écrite. Les journalistes donnent plutôt peu d'occasions aux populistes

de s'exprimer, mais instillent eux-mêmes des messages populistes dans le discours public. Les médias sociaux, en revanche, offrent des conditions idéales pour une communication populiste. Ils sont souvent utilisés à cette fin par des membres de partis populistes et aussi, quoique rarement, par des partis établis. Les médias sociaux diffusent principalement des déclarations dirigées contre l'élite.

Le populisme peut avoir pour effet de revitaliser une démocratie assoupie. Il est symptomatique d'un dysfonctionnement de la représentation politique. Les acteurs populistes tirent profit des crises et des échecs de partis établis qui ont négligé certains groupes et problèmes sociaux. Ils mobilisent les classes sociales sous-représentées, mais rien n'indique que, une fois au pouvoir, ils défendent mieux que les autres les préférences de celles-ci. Le populisme devient dangereux pour la démocratie lorsque ses partisans arrivent au pouvoir et minent les libertés civiles et les principes de l'Etat de droit, comme on l'observe actuellement dans certains pays d'Amérique latine, ainsi qu'en Pologne et en Hongrie. Ces exemples montrent que les partis populistes peuvent devenir une menace pour la démocratie plus spécialement dans les systèmes présidentiels et les démocraties majoritaires. Dans de tels systèmes, il est plus probable qu'ils soient seuls à détenir le pouvoir et partant, qu'ils puissent en abuser. Dans les démocraties consensuelles, en revanche, ils sont mieux intégrés dans le système politique, gouvernent généralement avec un partenaire de coalition et mettent progressivement de l'eau dans leur vin.

CHAPITRE 7

Considérations finales

Les résultats du PRN Démocratie attestent que la démocratie en tant qu'idée n'est pas en crise – au contraire, elle est prônée et se propage. Jamais encore, le monde n'a compté autant de systèmes démocratiques qu'aujourd'hui. Certes, bon nombre de ces systèmes remplissent uniquement les exigences minimales de la démocratie, mais la démocratisation est un processus hautement complexe qui prend du temps. La qualité des démocraties occidentales établies est demeurée relativement constante ces dernières décennies. De même, la démocratie libérale en tant que forme de gouvernement continue de jouir d'un large crédit en Europe. Comme modèle étatique, la démocratie n'a pas perdu de son attrait.

Bien que les citoyens soutiennent la démocratie, on observe paradoxalement que leur confiance envers les parlements, les gouvernements et les partis politiques diminue. Ils font moins confiance aux institutions de la démocratie dont ils élisent eux-mêmes les représentants qu'aux organes d'exécution qu'ils n'élisent pas. Il semble que l'expertise technique et une administration non élue comptent davantage à leurs yeux que la participation politique, le pluralisme des intérêts et les débats parlementaires. S'ils accordent une grande importance à des élections libres et équitables, leur participation aux élections a diminué ces dernières décennies dans les pays d'Europe. Les sondages mettent en lumière un fossé entre ce que l'on attend de la démocratie et ce que l'on pense de sa prestation effective. De manière générale, les citoyens sont mécontents du fonctionnement de la démocratie dans leur pays. Ils réclament plus de participation directe dans les processus de décision politique et plus de justice sociale.

Ces dernières décennies ont vu les processus de décisions politiques passer de la sphère de l'État national à d'autres sphères, et les institutions non démocratiques gagner en importance. Aujourd'hui, ce sont principalement des organismes nouvellement établis aux niveaux international, transnational, régional et local qui gouvernent et qui décident. Comme leurs représentants n'ont pas été élus, ils ne peuvent être tenus responsables des retombées de leurs décisions. On attend de cette délégation du pouvoir décisionnel une gestion plus efficace des enjeux de plus en plus complexes qui, à l'ère de la mondialisation, sont presque sans exception internationaux si ce n'est mondiaux. Il s'ensuit une technocratisation de la politique ; les experts, censés résoudre les problèmes avec leurs connaissances et compétences spécialisées, exercent une influence croissante sur la pratique politique, alors que l'État national, auquel la démocratie est généralement couplée, et les parlements nationaux perdent de leur pouvoir.

La mondialisation a changé la gouvernance et a éloigné les citoyennes et les citoyens de la politique. L'écart s'est creusé entre ce que le peuple attend de la démocratie et ce qu'elle en reçoit. La délégation de pouvoirs décisionnels à d'autres instances que les étatiques améliore peut-être la capacité des gouvernements nationaux à résoudre les problèmes, mais elle soumet ces derniers à de plus fortes contraintes et les rend moins aptes à répondre aux besoins et aux préoccupations de la population. Elle enfreint en outre des principes démocratiques fondamentaux, comme celui de la participation : les personnes qui sont directement concernées par une décision ne sont plus impliquées dans le processus décisionnel. Et même si la prétention de partici-

per à ce processus est parfois utopique, surtout au niveau international, parce que la barre est placée trop haut en termes d'information, de connaissance et de compréhension requises, le respect d'un autre principe démocratique, celui de la transparence, demeure primordial. Or, des décisions importantes sont aujourd'hui négociées en coulisses. La délibération démocratique sur un enjeu donné a cédé le pas à la résolution technique de cet enjeu.

Dans les démocraties occidentales, la politique a changé également du fait de la médiatisation. La démocratie est tributaire d'un bon journalisme politique et d'un large éventail de médias. Au fil du temps, les médias de masse sont devenus un acteur indépendant, orienté profit. Ils modèlent les informations politiques plus fortement par leur propre logique qu'il y a quelques décennies. Au lieu de donner aux événements politiques une couverture objective et neutre, ils les interprètent et les commentent de manière à accrocher le public. La propension à une couverture médiatique négative, teintée d'émotion ou à scandale, est plus ou moins marquée suivant le pays. De manière générale, les médias de masse exercent une pression croissante sur les acteurs politiques pour qu'ils répondent aux besoins et aux préoccupations des citoyens. Par ailleurs, la numérisation a fait perdre aux médias traditionnels leur rôle de gardiens de la sphère publique. Aujourd'hui, le discours politique est plus fortement déterminé par le grand public via des médias sociaux qui permettent la diffusion de l'information sans le moindre filtre. Les acteurs politiques se sont adaptés à cette nouvelle donne et à la logique médiatique et utilisent les médias de manière stratégique. Au lieu de se concentrer sur

les contenus politiques, ils tentent de se profiler dans une compétition politique qui mise sur la polarisation et qui se traduit par une inflation de promesses politiques. Au vu de la complexité des problèmes actuels, il leur est difficile de tenir ces promesses – celles-ci suscitent des attentes qui ne sont pas comblées en fin de compte.

La mondialisation et la médiatisation ont contribué à l'essor du populisme. La représentation politique par les partis établis fonctionne mal. Les partis ne sont guère réceptifs aux préoccupations de l'électorat – aux yeux des électeurs, ils sont devenus tous les mêmes. Les gens ont perdu confiance en la capacité de l'élite de résoudre les crises. Les acteurs populistes profitent de ce déficit de représentation en reprenant à leur compte des thématiques négligées ou impopulaires. Comme en atteste l'augmentation des parts d'électeurs de partis populistes en Europe, il existe une demande pour le populisme, même dans des pays où les partis populistes n'ont guère pu prendre pied à ce jour pour des raisons historiques. On vote populiste non seulement pour protester contre les partis établis, mais aussi parce que les idées populistes trouvent du soutien. Globalement, le discours politique est devenu plus populiste : les idées et les messages populistes sont en augmentation dans les programmes électoraux et les médias de masse, surtout dans les médias sociaux. Même les partis modérés usent de propos populistes pour des raisons stratégiques. Mais ce sont surtout les partis radicaux de gauche et de droite qui communiquent de manière populiste.

Le processus de médiatisation a eu pour effet que les médias eux-mêmes donnent une vision plus né-

gative de la politique et de ses acteurs. Les styles de communication des populistes et des médias de masse concordent à bien des égards : les deux jouent sur les émotions, la polarisation, la personnalisation et le dénigrement de l'élite. L'influence que ce style de communication peut avoir sur l'opinion publique ne doit pas être sous-estimée. Comme le montre la recherche sur l'impact des médias, les déclarations qui déclenchent des émotions fortes paraissent généralement plus convaincantes. Des déclarations populistes ont donc le pouvoir de convaincre aussi des individus n'ayant pas encore soutenu l'idéologie populiste. À cela s'ajoute que les messages populistes peuvent renforcer les attitudes existantes, d'autant plus que les individus sont confrontés à ces messages de manière répétée, sans remise en question ni critique. Cet ensemble de facteurs favorise la polarisation des opinions et de la société dans son ensemble.

Même si certains sujets politiques épinglés par des partis populistes peuvent l'être à juste titre, la propagation d'idées antidémocratiques a des limites à ne pas franchir. La démocratie ne se résume pas à la souveraineté du peuple, loin s'en faut. Elle inclut l'État de droit, le contrôle des pouvoirs, ainsi que le respect des droits et libertés individuels. Le populisme peut devenir un danger pour la démocratie s'il attaque et sape ces institutions démocratiques. Un danger qui s'aggrave si le système politique admet un gouvernement unique et si d'autres facteurs – comme le contrôle du pouvoir, le système des partis ou l'électorat – ne limitent pas le pouvoir des dirigeants populistes. Le fait qu'il soit possible de miner les fondements de la démocratie dans l'Europe d'aujourd'hui,

comme c'est le cas en Hongrie et en Pologne, tous deux membres de l'UE, montre à quel point la démocratie est un édifice fragile. La démocratie n'est jamais un acquis définitif.

Bibliographie

Abzianidze, Nino (2017). *Democratization, nationalism and media on the path to civil conflict: structure and dynamics of nationalist appeals in Georgian print media*. Dissertation, Universität Zürich.

Afonso, Alexandre; Marie-Christine Fontana & Yannis Papadopoulos (2014). The Europeanisation of Swiss decision-making in comparative perspective: from outlier to normal case? *Swiss Political Science Review* 20(2), 246–251.

Bernauer, Thomas; Steffen Mohrenberg & Vally Koubi (2017). *How relevant are input and output legitimacy in international environmental governance?* Conference paper, Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago, USA, 6–9 April 2017.

Bernhard, Laurent (2018). Lassen sich in der direkten Demokratie die BürgerInnen in ihrem Stimmenscheid durch die Medienberichterstattung beeinflussen? In Kübler, Daniel (Hrsg.), *Die Rolle der Medien in der direkten Demokratie*, Zürich: Schulthess, 91–104.

Bernhard, Laurent (2017). Three faces of populism in current Switzerland: Comparing the populist communication of the Swiss People's Party, the Ticino League, and the Geneva Citizens' Movement. *Swiss Political Science Review* 23(4), 509–525.

Bernhard; Laurent & Hanspeter Kriesi (2018). Populism in election times: a comparative analysis of eleven countries in Western Europe. *West European Politics*.

Bernhard, Laurent; Hanspeter Kriesi & Edward Weber (2015). The populist discourse of the Swiss People's Party. In Kriesi, Hanspeter & Takis S. Pappas (eds.), *European populism in the shadow of the great recession*, Colchester: ECPR Press, 125–139.

Biela, Jan; Martino Maggetti & Manuel Puppis (2011). Finanzregulierer in der Krise. *Die Volkswirtschaft* 1(2), 59–62.

Bochsler, Daniel & Miriam Hänni (2018). The three stages of the anti-incumbency vote: Retrospective economic voting in young and established democracies. *European Journal of Political Research*.

Bochsler, Daniel & Miriam Hänni (2017). What democracy do we want? The problematic focus on the median voter. *Swiss Political Science Review* 23(3), 270–278.

Böhmelt, Tobias; Vally Koubi & Thomas Bernauer (2014). Civil society participation in global governance: insights from climate politics. *European Journal of Political Research* 53(1), 18–36.

Bormann, Nils-Christian; Manuel Vogt & Lars-Erik Cederman (2013). Der Arabische Frühling und die Bestimmung der demokratischen Gemeinschaft. In Auer, Andreas (Hrsg.), *Demokratisierung im arabischen Raum*, Zürich: Schulthess, 163–186.

Bühlmann, Marc; Wolfgang Merkel; Lisa Müller; Heiko Giebler & Bernhard Weßels (2012). Demokratiebarometer: ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6(1), 115–159.

Bühlmann, Marc & Lisa Schädel (2012). Representation matters: the impact of descriptive women's representation on the political involvement of women. *Representation* 48(1), 101–114.

Caramani, Daniele (2017). Will vs. reason: The populist and technocratic forms of political representation and their critique to party government. *American Political Science Review* 111(1), 54–67.

Caramani, Daniele (2015). *The Europeanization of politics: The formation of a European electorate and party system in historical perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Caramani, Daniele & Luca Manuccci (2018). National past and populism: the re-elaboration of fascism and its impact on right-wing populism in Western Europe. *West European Politics*.

Cederman, Lars-Erik; Kristian Skrede Gleditsch & Simon Hug (2012). Elections and ethnic civil war. *Comparative Political Studies* 46(3), 387–417.

Cederman, Lars-Erik; Simon Hug & Lutz Krebs (2010). Democratization and civil war: empirical evidence. *Journal of Peace Research* 47(4), 377–394.

Cheneval, Francis; Sandra Lavenex & Frank Schimmelfennig (2015). Demoi-crazy in the European Union: principles, institutions, policies. *Journal of European Public Policy* 22(1), 1–18.

Christmann, Anna; Daniel Kübler; Karin Hasler; Frank Marcinkowski & Christian Schemer (2015). New regionalism – not too complex for the media watchdog: media reporting and citizens' perception of democratic legitimacy in four European metropolitan areas. *Urban Affairs Review* 51(5), 676–707.

Desposato, Scott & Gang Wang (2017). *The enduring effects of Tiananmen Square incident on civic attitudes in China*, bisher unveröffentlichtes Manuskript.

Dong, Lisheng; Hanspeter Kriesi & Daniel Kübler (2015). *Urban mobilizations and new media in contemporary China*. Farnham: Ashgate.

Donges, Patrick & Otfried Jarren (2014). Mediatization of political organizations: changing parties and interest groups? In Esser, Frank & Jesper Strömbäck (eds.), *Mediatization of politics. Understanding the transformation of western democracies*, London: Palgrave Macmillan, 181–197.

Engesser, Sven; Nicole Ernst; Frank Esser & Florin Büchel (2017). Populism and social media: how politicians spread a fragmented ideology. *Information, Communication & Society* 20(8), 1109–1126.

Ernst, Nicole; Sina Blassnig; Sven Engesser & Frank Esser (2018). *Where populists prefer to spread their messages. An analysis of social media and talk shows in six countries*. Conference Paper, 68th Annual Conference of the International Communication Association (ICA), Prague, Czech Republic, 24–28 May 2018.

Ernst, Nicole; Sven Engesser; Florin Büchel, Sina Blassnig & Frank Esser (2017a). Extreme parties and populism: an analysis of Facebook and Twitter across six countries. *Information, Communication & Society* 20(9), 1347–1364.

Ernst, Nicole; Sven Engesser & Frank Esser (2017b). Bipolar populism? The use of anti-elitism and people-centrism by Swiss parties on social media. *Swiss Political Science Review* 23(3), 253–261.

Ernst, Nicole; Sven Engesser & Frank Esser (2016). Switzerland – favorable conditions for growing populism. In Aalberg, Toril et al. (eds.), *Populist political communication in Europe*, London: Routledge, 151–164.

Esser, Frank (2013). Mediatization as a challenge: media logic versus political logic. In Kriesi, Hanspeter; Sandra Lavenex; Frank Esser; Jörg Matthes; Marc Bühlmann & Daniel Bochsler (eds.), *Democracy in the age of globalization and mediatization*; Basingstoke: Palgrave Macmillan, 155–176.

Esser, Frank (2008). Dimensions of political news cultures: sound bite and image bite news in France, Germany, Great Britain, and the United States. *The International Journal of Press/Politics* 13(4), 401–425.

Esser, Frank; Agnieszka Stepinska & David Nicolas Hopmann (2017). Populism and the media: cross-national findings and perspectives. In Aalberg, T.; F. Esser; C. Reinemann; J. Strömbäck & C.H. de Vreese (eds.), *Populist communication in Europe*, London: Taylor & Francis, 365–380.

Esser, Frank & Benjamin Fretwurst (2016). *Cross-national and cross-temporal changes in political news: a multigroup SEM-model of mediatized politics*. Conference Paper, Annual Conference of the International Communication Association (ICA), Fukuoka, Japan, 9–13 June 2016.

Esser, Frank & Jörg Matthes (2013). Mediatization effects on political news, political actors, political decisions, and political audiences. In Kriesi, Hanspeter; Sandra Lavenex; Frank Esser; Jörg Matthes; Marc Bühlmann & Daniel Bochsler (eds.), *Democracy in the age of globalization and mediatization*; Basingstoke: Palgrave Macmillan, 177–201.

Ferrin, Mónica & Hanspeter Kriesi (2014). *Europeans' understandings and evaluations of democracy: Topline results from Round 6 of the European Social Survey*, Dezember 2014, www.europeansocialsurvey.org/about/news/new0019.html.

Freyburg, Tina (2011). Demokratisierung durch Zusammenarbeit? Funktionale Kooperation mit autoritären Regimen und Sozialisation in demokratischem Regieren. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 18(1), 5–46.

Freyburg, Tina & Lisa Garbe (2018). Blocking the bottleneck: Internet shutdowns and ownership at election times in sub-Saharan Africa. *International Journal of Communication* 12, 3896–3916.

Freyburg, Tina; Ivo Krizic; Sandra Lavenex & Ciaran O'Flynn (2018). *Democratic governance and transgovernmental networks*. Conference paper, Annual Conference of the Swiss Political Science Association, Geneva, Switzerland, 5–6 February 2018.

Freyburg, Tina; Steffen Mohrenberg; Thomas Winzen; Christian Ewert; Sandra Lavenex; Daniel Kübler & Thomas Bernauer (2017). *International authority, democratic legitimacy, and citizen preferences for global politics: evidence from population-based survey experiments*. Conference paper, Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago, USA, 6–9 April 2017.

Freyburg, Tina; Sandra Lavenex; Frank Schimmelfennig; Tatiana Skripka & Anne Wetzel (2015). *Democracy promotion by functional cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Freyburg, Tina; Sandra Lavenex; Frank Schimmelfennig; Tatiana Skripka & Anne Wetzel (2011). Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy. *Democratization* 18(4), 1026–1054.

Freyburg, Tina & Solveig Richter (2010). National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy* 17(2), 263–281.

Gilardi, Fabrizio (2005). The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598, 84–101.

Hasler, Karin; Daniel Kübler; Anna Christmann & Frank Marcinkowski (2016). Over-responsibilised and over-blamed: elected actors in media reporting on network governance. A comparative analysis in eight European metropolitan areas. *Policy & Politics* 44(1), 135–152.

Heyne, Lea (2017). *Support for which kind of democracy? What European citizens want from their democracies, and why they are (dis)satisfied*. Dissertation, Universität Zürich.

Huber, Robert A. & Saskia P. Ruth (2017). Mind the gap! Populism, participation and representation in Europe. *Swiss Political Science Review* 23(4), 2017, 462–484.

Koch, Philippe (2011). *Governancewandel und Demokratie in Schweizer Agglomerationen*. Baden-Baden: Nomos.

Kriesi, Hanspeter (2018). Revisiting the populist challenge. *Czech Journal of Political Science* 1, 5–27.

Kriesi, Hanspeter (2014). The populist challenge. *West European Politics* 37(2), 361–378.

Kriesi, Hanspeter (Hrsg.) (2012). *Political communication in direct democratic campaigns – enlightening or manipulating?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kriesi, Hanspeter (2009). The role of the federal government in direct-democratic campaigns. In Nahrath, Stéphane & Frédéric Varone (Hrsg.), *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: a tribute to Peter Knoepfel*, Bern: Haupt Verlag, 79–96.

Kriesi, Hanspeter; Willem Saris & Paolo Moncagatta (2016). The structure of Europeans' views of democracy: citizens' models of democracy. In Ferrin, Monica & Hanspeter Kriesi (eds.), *How Europeans view and evaluate democracy*, Oxford: Oxford University Press, 64–89.

Kriesi, Hanspeter & Takis S. Pappas (eds.) (2015). *European populism in the shadow of the great recession*. Colchester: ECPR Press.

Kriesi, Hanspeter & Daniel Bochsler (2013). Entwicklung der Demokratie – Ein langer Weg. In NCCR Democracy; Hanspeter Kriesi & Lars Müller (Hrsg.), *Herausforderung Demokratie*, Zürich: Lars Müller Publishers, 10–62.

Kübler, Daniel & Hanspeter Kriesi (2017). How globalisation and mediatization challenge our democracies. *Swiss Political Science Review* 23(3), 231–245.

Kühne, Rinaldo (2015). *Emotionale Framing-Effekte auf Einstellungen*, Baden-Baden: Nomos.

Kühne, Rinaldo & Christian Schemer (2015). The emotional effects of news frames on information processing and opinion formation. *Communication Research* 42(3), 387–407.

Landerer, Nino (2015). *Mass media and political decision-making. Analyzing mediatization in Switzerland*. Baden-Baden: Nomos.

Lavenex, Sandra (2013). Globalization and the horizontal promotion of democracy. In Kriesi, Hanspeter; Sandra Lavenex; Frank Esser; Jörg Matthes; Marc Bühlmann & Daniel Bochsler (eds.), *Democracy in the age of globalization and mediatization*; Basingstoke: Palgrave Macmillan, 135–154.

Maggetti, Martino (2014). The rewards of cooperation: the effects of membership in European regulatory networks. *European Journal of Political Research* 53(3), 480–499.

Maggetti, Martino (2012). *Regulation in practice. The de facto independence of regulatory agencies*, Colchester: ECPR Press.

Maggetti, Martino & Yannis Papadopoulos (2016). The principal-agent framework and independent regulatory agencies. *Political Studies Review*, 1–12.

Maggetti, Martino & Fabrizio Gilardi (2014). Network governance and the domestic adoption of soft rules. *Journal of European Public Policy* 21(9), 1293–1310.

Maggetti, Martino; Karin Ingold & Frédéric Varone (2013). Having your cake and eating it, too: can regulatory agencies be both independent and accountable? *Swiss Political Science Review* 19(1), 1–25.

Maggetti, Martino & Fabrizio Gilardi (2011). The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards. *Journal of European Public Policy* 18(6), 830–847.

Manucci, Luca (2017a). *Populism and collective memory in western Europe. The legacy of fascism in comparative perspective*. Dissertation, Universität Zürich.

Manucci, Luca (2017b). Populism and the media. In Rovira Kaltwasser, Cristóbal; Paul A. Taggart; Paulina Ochoa Espejo & Pierre Ostiguy (eds.), *The Oxford handbook of populism*, Oxford: Oxford University Press, 467–488.

Manucci, Luca & Michi Amsler (2018). Where the wind blows: Five Star Movement's populism, direct democracy and ideological flexibility. *Italian Political Science Review* 48(1), 109–132.

Manucci, Luca & Edward Weber (2017). Why the big picture matters: political and media populism in Western Europe since the 1970s. *Swiss Political Science Review* 23(4), 2017, 313–334.

Marcinkowski, Frank & Adrian Steiner (2014). Mediatization and political autonomy: a systems approach. In Esser, Frank & Jesper Strömbäck (eds.), *Mediatization of politics. Understanding the transformation of western democracies*, London: Palgrave Macmillan, 74–89.

Merkel, Wolfgang (Hrsg.) (2015). *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS.

Mohrenberg, Steffen; Robert A. Huber & Tina Freyburg (2018). *Love at first sight? Populism and direct democracy*, bisher unveröffentlichtes Manuskript.

Müller, Philipp; Christian Schemer; Martin Wettstein, Anne Schulz, Dominique S. Wirz & Werner Wirth (2017). The polarizing impact of news coverage on populist attitudes in the public: evidence from a panel study in four European democracies. *Journal of Communication* 67(6), 968–992.

Papadopoulos, Yannis (2013). *Democracy in crisis? Politics, governance and policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Puppis, Manuel; Martino Maggetti; Fabrizio Gilardi; Jan Biela & Yannis Papadopoulos (2014). The political communication of independent regulatory agencies. *Swiss Political Science Review* 20(3), 388–412.

Rocabert, Jofre; Frank Schimmelfennig; Liorana Crasnic & Thomas Winzen (forthcoming). The rise of international parliamentary institutions: authority and legitimation. *Review of International Organizations*.

Ruth, Saskia P. (2017). Populism and the erosion of horizontal accountability in Latin America. *Political Studies* 66(2), 356–375.

Ruth, Saskia P. & Kirk A. Hawkins (2017). Populism and democratic representation in Latin America. In Holtz-Bacha, Christina; Oscar Mazzoleni & Reinhard Heinisch (eds.), *Handbook on political populism*, Baden-Baden: Nomos, 255–273.

Schemer, Christian (2009). *Politische Kampagnen für Herz und Verstand: affektive und kognitive Einflüsse der Massenmedien auf politische Einstellungen*. Baden-Baden: Nomos.

Schemer, Christian; Werner Wirth & Jörg Matthes (2012). Value resonance and value framing effects on voting intentions in direct-democratic campaigns. *American Behavioral Scientist* 56(3), 334–352.

Schimmelfennig, Frank & Manuel Vogt (2013). Staat und Volk – was sonst? In NCCR Democracy; Hanspeter Kriesi & Lars Müller (Hrsg.), *Herausforderung Demokratie*, Zürich: Lars Müller Publishers, 152–181.

Schimmelfennig, Frank & Hanno Scholtz (2008). EU democracy promotion in the European neighbourhood. Political conditionality, economic development and transnational exchange. *European Union Politics* 9(2), 187–215.

Schulz, Anne; Philipp Müller; Christian Schemer; Dominique S. Wirz; Martin Wettstein & Werner Wirth (2017). Measuring populist attitudes on three dimensions. *International Journal of Public Opinion Research*, <https://doi.org/10.1093/ijpor/edw037>.

Spörer-Wagner, Doreen & Frank Marcinkowski (2010). Is talk always silver and silence golden? *Javnost – The Public* 17(2), 5–26.

Strebel, Michael; Daniel Kübler & Frank Marcinkowski (2018). The importance of input and output legitimacy in democratic governance. Evidence from a population-based survey experiment in four west European countries. *European Journal of Political Research*.

Strömbäck, Jesper & Frank Esser (2009). Shaping politics: mediatization and media interventionism. In Lundby, Knut (ed.), *Mediatization. Concept, changes, consequences*, New York: Peter Lang, 205–223.

Udris, Linards & Jens Lucht (2014). Mediatization at the structural level: independence from politics, dependence on the market. In Esser, Frank & Jesper Strömbäck (eds.), *Mediatization of politics. Understanding the transformation of western democracies*, London: Palgrave Macmillan, 114–136.

Umbricht, Andrea & Frank Esser (2016). The push to popularize politics. *Journalism Studies* 17(1), 100–121.

Vliegenthart, Rens; Stefaan Walgrave; Frank R. Baumgartner; Shaun Bevan; Christian Breunig; Sylvain Brouard, Laura Chaqués Bonafont; Emiliano Grossman, Will Jennings; Peter B. Mortensen, Anna M. Palau, Pascal Sciarini & Anke Tresch (2016). Do the media set the parliamentary agenda? A comparative study in seven countries. *European Journal of Political Research* 55(2), 283–301.

Vogel, Martina (2010). *Regierungskommunikation im 21. Jahrhundert. Ein Vergleich zwischen Grossbritannien, Deutschland und der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.

Weber, Edward (2017). *Populist parties in Switzerland and their integration into the establishment*. Dissertation, Universität Zürich.

Weßels, Bernhard (2015). Politische Ungleichheit beim Wählen. In Merkel, Wolfgang (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden: Springer VS, 67–93.

Wettstein, Martin; Frank Esser, Anne Schulz; Dominique S. Wirz & Werner Wirth (2018). News media as gatekeepers, critics and initiators of populist communication: how journalists in ten countries deal with the populist challenge. *International Journal of Press/Politics* 23(4).

Wettstein, Martin & Werner Wirth (2017). Media effects: how media influence voters. *Swiss Political Science Review* 23(3), 262–269.

Winzen, Thomas (2017). *Constitutional preferences and parliamentary reform: Explaining national parliaments' adaptation to European integration*. Oxford: Oxford University Press.

Winzen, Thomas (2012a). National parliamentary control of European Union Affairs: a cross-national and longitudinal comparison. *West European Politics* 35(3), 657–672.

Winzen, Thomas (2012b). European integration and national parliamentary oversight institutions. *European Union Politics* 14(2), 297–323.

Wirth; Werner; Frank Esser; Martin Wettstein; Sven Engesser; Dominique S. Wirz; Anne Schulz; Nicole Ernst; Florin Büchel; Daniele Caramani; Luca Manucci; Marco Steenbergen; Laurent Bernhard; Edward Weber; Regula Hänggli; Caroline Dal-mus; Christian Schemer & Philipp Müller (2016). *The appeal of populist ideas, strategies and styles: a theoretical model and research design for analyzing populist political communication*. NCCR Democracy Working Paper No. 88, Version 1.0 of May 2016.

Wirz, Dominique S. (2018a). Persuasion through emotion? An experimental test of the emotion-eliciting nature of populist communication. *International Journal of Communication* 12, 1114–1138.

Wirz, Dominique S. (2018b). Does consistency matter? Perception and persuasiveness of value appeals in populist communication. *SCM Studies in Communication/Media* 7(1), 59–88.

Au sujet du PRN Démocratie

Le Pôle de recherche national PRN Démocratie a été lancé en 2005 par le Fonds national suisse et l'Université de Zurich dans le but d'analyser deux développements actuels qui changent durablement la démocratie, à savoir la mondialisation et le rôle politique croissant joué par les médias (médiatisation). Dans plus de 50 projets, des chercheuses et des chercheurs de différentes institutions en Suisse et à l'étranger se sont penchés sur les dangers et les opportunités que ces deux développements représentent pour la démocratie. Pendant les douze ans du PRN, plus de 700 articles ont été publiés et plus de 80 doctorants ont achevé leur thèse.

En 2009, le PRN a donné naissance à un centre d'études sur la démocratie, le *Zentrum für Demokratie Aarau* (ZDA), afin de pérenniser la recherche sur la démocratie en Suisse. Porté conjointement par la ville d'Aarau, le canton d'Argovie, la Fachhochschule Nordwestschweiz et l'Université de Zurich, le ZDA se consacre à la recherche fondamentale sur la démocratie sous l'angle des sciences politiques, du droit et de la formation politique/didactique de l'histoire. Cette institution abrite notamment le projet PRN « Baromètre de la démocratie », qui permet de mesurer la qualité de la démocratie dans des démocraties établies.

Durée du PRN Démocratie

Octobre 2005 – septembre 2017

Direction

2005–2012 : Prof. Hanspeter Kriesi, Université de Zurich

2012–2018 : Prof. Daniel Kübler, Université de Zurich / Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Co-direction:

2005–2007 : Prof. Otfried Jarren, Université de Zurich

2007–2017 : Prof. Frank Esser, Université de Zurich

Direction générale: Yvonne Rosteck, Université de Zurich

Disciplines impliquées

Sciences politiques, sciences de la communication et des médias, sociologie, philosophie politique, linguistique informatique, formation politique, didactique de l'histoire

Réseau de recherche

En Suisse : universités de Berne, Genève, Lausanne, Lucerne, St-Gall, Fribourg, EPF Zurich, Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW).

À l'étranger : Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), European University Institute Florence, universités d'Amsterdam, Greifswald, Mainz, Münster, Stuttgart, Hambourg et University of California San Diego.

Financement 2005–2017 (CHF)

	2005–2008	2009–2012	2013–2017
Financement			
Fonds national suisse	7'100'000	7'500'000	5'250'000
Université de Zurich	3'279'922	3'624'131	2'991'311
Fonds propres des partenaires de projets	4'143'681	5'923'382	3'093'876
Fonds de tiers	974'579	264'684	523'162
Total	15'498'183	17'312'196	11'858'349

Structures engendrées par le PRN Démocratie

- Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) : www.zdaarau.ch
- Democracy Barometer : www.democracybarometer.org
- Programme doctoral interdisciplinaire « Democracy Studies » à l'Université de Zurich : www.ipz.uzh.ch/en/studium/phd/structured/democracy-studies-program/doctoral-program.html
- Swiss Summer School of Democracy Studies : www.ipz.uzh.ch/en/studium/phd/structured/democracy-studies-program/swiss-summer-school-democracy-studies/about.html

Postes de professeurs créés à l'Université de Zurich

- Poste de professeur, recherche sur la démocratie et la gouvernance publique
- Poste de professeur, théorie politique (axe prioritaire : recherche sur la démocratie)
- Poste de professeur-assistant, démocratisation (avec tenure track)
- Poste de professeur-assistant, communication politique (avec tenure track)

Contributions au transfert de savoir dans la société

Le PRN Démocratie a développé plusieurs instruments pédagogiques (en allemand) pour améliorer la formation politique en Suisse :

- Le jeu de rôles « Ja-Nein-Vielleicht. Demokratie bewegt » : www.ja-nein.politischebildung.ch
- L'application « Aushandeln – das Demokratiespiel » : itunes.apple.com/us/app/aushandeln-das-demokratiespiel/id981120457?mt=8
- Le jeu de simulation « Politik.Macht.Gesetz » sur le processus de législation suisse : www.politik-macht-gesetz.ch/
- L'aide d'apprentissage en ligne « Politikzyklus » pour l'enseignement dans les écoles suisses du secondaire I : <http://politikzyklus.ch/>
- Le site Internet www.politiklernen.ch pour l'enseignement de la politique dans les écoles suisses

Le PRN Démocratie a en outre publié l'ouvrage « Herausforderung Demokratie » : www.lars-mueller-publishers.com/herausforderung-demokratie destiné à un large public (aussi disponible en anglais)

La démocratie a été l'idée politique la plus porteuse du 20^e siècle. Pour preuve, son expansion dans le monde entier comme modèle de gouvernement. Il semble pourtant aujourd'hui qu'elle soit sur le déclin. On assiste à une montée de partis populistes dans les États démocratiques. Certains pays se transforment progressivement en autocraties, qui interprètent les victoires électorales comme autant de prétentions au pouvoir politique absolu. Il ne fait aucun doute que la démocratie est aujourd'hui sous pression ; la mondialisation, le populisme et la médiatisation, soit l'influence croissante des médias sur la politique, la mettent à rude épreuve.

Dans le cadre du Pôle de recherche national sur la démocratie (« PRN Démocratie – Défis posés à la démocratie au 21^e siècle ») mené par le Fonds national suisse et l'Université de Zurich de 2005 à 2017, des chercheuses et des chercheurs ont analysé le pourquoi et le comment de cette évolution, ainsi que ses répercussions pour la démocratie. Le présent ouvrage résume les résultats les plus importants de ce programme de recherche d'une durée de douze ans.



FONDS NATIONAL SUISSE
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



Universität
Zürich ^{UZH}



nccr
democracy

ISBN 978-3-7281-3935-1 (édition imprimée)
ISBN 978-3-7281-3936-8 (E-Book)
DOI-Nr. 10.3218/3936-8